

RELACIONES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA



Documento de Trabajo
Coordinado por Anabella Busso
ISBN 978-987-86-4797-5

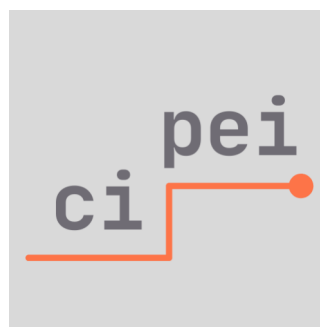


FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Anabella Busso (coord.)

RELACIONES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA



Busso, Anabella Estela

Relaciones internacionales en tiempos de pandemia /
Anabella Estela Busso ;
compilado por Anabella Estela Busso. - 1a edición especial -
Rosario : Anabella Estela Busso, 2020.
200 p. ; 21 x 30 cm.

Edición para Centro de Investigaciones en Política y
Economía Internacional (CIPEI)
ISBN 978-987-86-4797-5

1. Política Internacional. 2. Economía Internacional. I. Título.
CDD 327.09



Esta obra se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Attribution Non Commercial- Share Alike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional

Instituto de Investigaciones - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario

Riobamba 250 Bis. Monoblock N° 1, Centro Universitario Rosario, 2000EKF Rosario, Santa Fe. Argentina

cipei@fcpolit.unr.edu.ar

INDICE

Introducción Por <i>Anabella Busso</i>	3
---	---

Orden internacional	5
----------------------------------	---

Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer Por <i>Anabella Busso</i>	6
--	---

El <i>Ritmo Básico de Reproducción</i> del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional Por <i>Esteban Actis</i> y <i>Julieta Zelicovich</i>	23
--	----

Economía Internacional	31
-------------------------------------	----

Economía internacional en tiempos de pandemia Por <i>Gustavo Marini</i>	32
--	----

El impacto del COVID en las relaciones comerciales internacionales Por <i>Julieta Zelicovich</i> y <i>Camila Romero</i>	41
--	----

Las deudas soberanas bajo la crisis del COVID-19 Por <i>José Fernández Alonso</i>	50
--	----

El impacto del COVID-19 en los mercados bursátiles Por <i>Luisina Ibañez</i>	59
---	----

Los organismos multilaterales de crédito durante la pandemia. ¿Algo nuevo bajo el sol? Por <i>Irene Ayelén Sacco</i>	66
---	----

Seguridad y Cooperación Internacionales	72
--	----

La Seguridad Internacional y el COVID-19: tendencias que se potencian Por <i>Emilse Eliana Calderón</i>	73
--	----

Dinámicas de la Cooperación Internacional durante la pandemia Por <i>Marina Zalazar</i>	78
--	----

Actores centrales	84
--------------------------------	----

La política internacional china en tiempos del COVID-19. Retos ante una coyuntura compleja Por <i>Carla Oliva</i>	85
--	----

Las medidas internas aplicadas por el gobierno chino ante la emergencia del COVID-19 Por <i>María Sol Ybañez</i> y <i>Florencia Gianina Bonanno</i>	92
--	----

De espaldas al mundo: la administración Trump ante el nuevo escenario mundial de pandemia
Por *María Inés Gullo Maraví y María Florencia Marina* 98

'not great, not terrible': Rusia, COVID-19 y un orden internacional en disputa
Por *M. Rocío Novello* 107

La Unión Europea frente a una nueva crisis: la pandemia del COVID-19. "Plus ça change, plus c'est la même chose?"
Por *María Victoria Álvarez* 122

Medio Oriente 128

El escenario convulso del Medio Oriente y Norte de África: respuesta y dinámicas frente al COVID-19
Por *Rubén Paredes Rodríguez* 129

Pandemia y política externa en el Golfo. El caso de Emiratos Árabes Unidos
Por *Ornela Fabani* 136

Política, economía y religión en tiempos de COVID-19: el caso de Turquía
Por *Luca Pace* 140

Arabia Saudita: consecuencias y derivaciones de la pandemia
Por *Agustín Dip* 147

El COVID-19 pone contra las cuerdas al régimen iraní
Por *Verónica Deutsch* 152

COVID-19 en Siria: enfrentar una pandemia en un Estado erosionado
Por *Nicolás Alesso* 160

América Latina 169

Política internacional latinoamericana, cambios de ciclo y agenda regional en la coyuntura de pandemia
Por *Eva Pignatta* 170

El liderazgo internacional esquivo de AMLO y las reacciones frente a la pandemia como recurso para el *soft power* mexicano, ¿una oportunidad perdida?
Por *Guadalupe Dithurbide* 178

El accionar de Argentina en el escenario del Covid-19, ¿acción regional (des)concertada?
Por *Juan Cruz Alegre, M. Florencia Marina y Agustina Vienna Acosta* ... 186

Bionotas de autores 194

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2019 el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) aprobó la creación del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) y autorizó su radicación en el Instituto de Investigaciones de dicha Facultad.

La creación de este Centro institucionaliza una tarea conjunta de investigación que, durante años, fue llevada adelante por docentes de las cátedras de Política Internacional, Política Internacional Latinoamericana y Economía Internacional y que, en varias ocasiones, contó con la participación de otros estimados colegas tanto de nuestra Facultad como de otras universidades. La labor investigativa se canalizó principalmente a través de proyectos financiados por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas a lo que se suma la creación de Grupos de Estudios coordinados por miembros del CIPEI.

En las reuniones desarrolladas a lo largo de 2019, destinadas a elaborar el plan de trabajo, el equipo debatió sobre los temas que más le inquietaban. En ese marco se destacó, tal como se sostuvo en la fundamentación del proyecto de creación del Centro, que los últimos años fueron marco de múltiples transformaciones en la arena internacional, todas las cuales pusieron, y aún ponen, en evidencia la necesidad de profundizar las investigaciones en Relaciones Internacionales desde un abordaje complejo y comprehensivo. Sin ánimo de presentar una lista cerrada, se advirtió que tales transformaciones se manifestaron de múltiples maneras: el referéndum que aprobó la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el avance de partidos y movimientos nacionalistas en Europa, la disputa cada vez menos velada entre Estados Unidos y la República Popular China, la erosión de los indicadores macroeconómicos en las economías desarrolladas y emergentes –particularmente de las conglomeradas en el acrónimo BRICS–, la caída consecuente de los precios de las materias primas y el estallido de protestas sociales en diversas latitudes del globo: desde Hong Kong, pasando por Medio Oriente, hasta Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia en la región latinoamericana. Cada uno de estos fenómenos y procesos dan cuenta de la emergencia y/o profundización de crisis en las diversas áreas del contexto mundial –política, económica, y social–, poniendo en evidencia la futilidad u obsolescencia de parte de las categorías tradicionales para abordar los procesos y fenómenos que se suceden actualmente en la esfera mundial. En este contexto, deviene cada vez más lejana o desafortunada la noción de un orden mundial liberal, cimentado sobre las bases del multilateralismo y configurado por Estados Unidos como actor hegemónico indiscutido. Lo propio puede señalarse respecto a la idea de globalización en tanto proceso inevitable e irreversible.

Estos ajustes no dejan indemnes a la región y a la República Argentina, en particular. En efecto, cada una de las modificaciones en las diversas dimensiones del escenario internacional condiciona tanto la configuración de los respectivos modelos de desarrollo como así también de sus

correspondientes estrategias de inserción internacional. Ante este panorama signado por la incertidumbre, se impone necesario abordar investigaciones innovadoras y sistémicas sobre el escenario mundial contemporáneo.

A partir de todo lo expuesto el CIPEI se planteó como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Dichas investigaciones se nutrirán fundamentalmente de teorías de las relaciones internacionales, la economía política internacional y los enfoques teórico-conceptuales sobre seguridad internacional y política exterior, con una perspectiva interdisciplinaria que permita el diálogo con otras disciplinas de las Ciencias Sociales.

La pandemia de COVID-19 alteró los planes imaginados para inicios de 2020, los que incluían una presentación “en sociedad” –presencial y en redes– y la puesta en funcionamiento de nuestro plan de trabajo. Sin embargo, al igual que gran parte de la comunidad académica, se decidió adaptar el plan de actividades a encuentros virtuales. En ese marco, los miembros del CIPEI intercambiamos opiniones sobre los impactos de la pandemia en diversas dimensiones de las relaciones internacionales. Este debate no se organizó sobre un eje temático específico ni sobre un proyecto de investigación, sino que se valió de los análisis que los distintos investigadores y auxiliares de investigación realizaron en función del vínculo del COVID-19 con su tema específico de pesquisa. A la vez, un grupo de miembros del CIPEI que se desempeñan simultáneamente como coordinadores de grupos de estudios o como Directores Adjuntos de otros Institutos hicieron extensiva la invitación a los integrantes de dichos espacios para que se sumaran a la discusión académica.

A los efectos de que los resultados no quedasen sólo entre quienes participaron de los encuentros virtuales se decidió sistematizarlos en este documento de trabajo. Para ello se organizó una tarea conjunta con la publicación “Perspectivas. Revista en Ciencias Sociales”. Así, bajo el título “Relaciones Internacionales en tiempos de Pandemia” se avanzaron 23 reflexiones preliminares en torno a las huellas de la pandemia sobre temas tales como: el orden mundial; la economía internacional; cuestiones de agenda global como la cooperación y la seguridad y el paso de la pandemia por determinadas regiones o países en particular.

La incertidumbre se constituyó en el principal símbolo del momento mientras que las consecuencias del COVID-19 anticipan un futuro complejo. Reflexionar con sustento y cautela sobre las secuelas de la pandemia en la arena internacional es un desafío para las Ciencias Sociales. En este marco se inserta nuestro aporte que, aunque preliminar, intenta ir en esa dirección.

Anabella Busso
Directora CIPEI



ORDEN INTERNACIONAL

Pandemia y orden internacional: incertidumbre entre lo viejo que no quiere morir y lo nuevo que no termina de nacer

Anabella Busso¹

Con la llegada de la pandemia de COVID-19 un mundo distópico, que hasta ese momento sólo había sido recreado en la literatura o el cine, parece haberse instalado como parte de la atmósfera global. La incertidumbre se constituyó en el signo del momento. En este marco, pensar el futuro, imaginar un horizonte, plantear los posibles escenarios del "Día después" se instituyeron no sólo como inquietudes individuales, sino también como ejes del debate colectivo dentro del variado y rico espacio de las Ciencias Sociales.

Así, preguntas sobre cómo afectará la pandemia la calidad de los sistemas políticos; si transitamos hacia escenarios de mayor autoritarismo; si la economía global podrá recuperarse y cómo se repartirán los costos; si tendremos más Estado; si asistimos o no a un proceso de desglobalización; si los mecanismos de gobernanza global fallaron; si los científicos se empoderaron como actores relevantes y protagónicos de la cooperación mundial; si la disputa Estados Unidos-China se profundizará; si el *big data* y la trazabilidad serán usados como un control permanente de nuestros actos; si nacerá un orden internacional diferente son, entre muchos más, algunos de los interrogantes.

Al decir de García Linera (2020) estamos en "tiempos de inestabilidad generalizada en la que los horizontes compartidos se diluyen y nadie sabe si lo que viene mañana es la repetición de lo de ahora, o un nuevo orden social más preocupado por el bienestar de las personas... o el abismo."

En el fervor del momento surgieron un número considerable de ensayos y reflexiones muy interesantes que, en líneas generales, tienden a pensar futuros contrapuestos: algunos entienden que el escenario pos-pandemia mostrará un mañana totalmente nuevo (Natanson, 2020) otros, en cambio, argumentan que nada cambiará (Rodrik, 2020).

Más allá del optimismo o el escepticismo, enfrentamos un tiempo de vacilaciones y, por lo tanto, recurrir a narrativas deterministas o predicciones inequívocas sobre el futuro es, a mi entender, un error o como mínimo un gran riesgo. Así, con la precaución como guía, mi punto de partida no ubica a la pandemia de COVID-19 como "la única gran causa" de un "posible" cambio del orden internacional, sino como un hecho muy relevante en un proceso de deterioro de las condiciones políticas,

¹ Magister en Ciencias Sociales. Profesora Titular en la UNR e Investigadora Independiente de CONICET. Rosario, Argentina. Correo electrónico: anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar

económicas y sociales generadas por el orden internacional que comenzó a gestarse en los años ochenta y se profundizó en la Posguerra Fría.

Desde los tiempos de Reagan y Thatcher con su propuesta de un orden basado en la articulación de neoliberalismo económico y conservadurismo político enmarcado por la globalización, se fue consolidando un modelo de capitalismo financiero que no sólo acentuó la concentración de la riqueza, avanzó desmesuradamente sobre la naturaleza, fomentó el individualismo y la meritocracia por sobre los proyectos colectivos, sino que también afectó la calidad de nuestras democracias. Las consecuencias de este proceso son muchas y pueden relevarse desde mediados de los noventa, pero el año 2019 mostró a lo largo de la geografía mundial una significativa cantidad de reclamos encarnados por distintas sociedades nacionales que invocaron tanto la necesidad de modificaciones en las políticas públicas nacionales–incluida la salud pública– como una oposición a las dinámicas políticas y económicas globales impuestas por el neoliberalismo. Si bien este escenario no borró las grietas al interior de las sociedades encarnadas en el clivaje pro y anti sistema, su nota distintiva fue el hartazgo de la sociedad civil frente a las élites políticas alejadas de los problemas del ciudadano de a pie. La actual pandemia puso sobre la mesa varias de las consecuencias de la globalización neoliberal –entre ellos los costos humanos devenidos del achicamiento del Estado y los recortes en salud pública– y, simultáneamente, le imprimió a este momento las características propias de un hecho epidemiológico capaz de generar un gran número de muertes y ante el cual el único instrumento de defensa, hasta el momento, es el aislamiento y el distanciamiento social.

En consecuencia, la base sobre la cual es posible identificar a los hechos del presente como un potencial punto de inflexión en la evolución del orden internacional es la existencia conjunta de un escenario previo muy complejo y las peculiaridades médicas y psicológicas del COVID-19. Este punto de partida comporta también aceptar que conceptos y clivajes utilizados para explicar los problemas de la globalización neoliberal aún son útiles para analizar el futuro, más allá del surgimiento de otros destinados a comprender los aspectos desconocidos que conlleva la pandemia y distintas amenazas globales como la ambiental. En breve, tener en cuenta hechos previos al COVID-19 y su expansión a nivel global amplía la base conceptual y empírica del análisis y muestra cuán difícil es analizar un posible cambio de orden en un contexto donde lo viejo no quiere morir y lo nuevo no termina de nacer.

Conceptos para abordar el análisis

Las cuestiones vinculadas al orden internacional u orden mundial, dependiendo de los autores², son una preocupación permanente del campo disciplinar de las Relaciones Internacionales. En palabras de John Ikenberry (2001, p. 22), “el problema central de las Relaciones Internacionales es el problema del orden”.

² Entre los autores que mencionaré más abajo, Bull diferencia entre orden mundial y orden internacional y Sorensen usa el concepto orden mundial.

En este marco, autores como Bull (1977) que dieron forma inicial al concepto se preocuparon por la anarquía predominante en la sociedad internacional y por la búsqueda de mecanismos que ordenen los vínculos entre los estados. Desde su perspectiva, las bases del orden internacional se asientan en un conjunto de objetivos que son comunes a todo grupo social: limitación de la violencia, respeto de los acuerdos y respeto de la propiedad. En consonancia con esta idea Bull argumenta que un orden internacional está conformado por un conjunto de reglas y expectativas en torno a los cuales actúa una sociedad de estados. En palabras de Barbé (2004, p.6) para Bull, "la pervivencia de la propia sociedad de estados, la independencia de los estados individuales que la componen y la paz serían los objetivos básicos del orden internacional, entendido como modelo de regularidad de la vida social."

Con el transcurrir de los años, y muy especialmente para la etapa que deseo analizar, en este ensayo, cabe la pregunta sobre cuál es el rol de los actores no gubernamentales en la conformación del orden mundial. Georg Sorensen (como se citó en Barbé 2004, p. 7), entiende que el debate en torno al orden debe basarse en los estados, porque estos constituyen las entidades básicas del sistema internacional y sean cuales sean los derechos y deberes de los individuos, éstos se ejercen básicamente a través de los estados de los cuales son ciudadanos. En este sentido, este autor no desecha el rol de actores no estatales, como los empresarios, los movimientos sociales u ONG, en tanto los considera ciudadanos de un Estado. Simultáneamente, argumenta que las cuestiones ligadas al bienestar de los individuos se encuentran cada vez más presentes en la agenda de los estados, los cuales no limitan sus relaciones a una visión estrecha de los intercambios interestatales sino que en las mismas abordan temas como bienestar, seguridad, libertad o justicia, que son propios de la humanidad en sentido amplio.

En este marco Sorensen (como se citó en Barbé 2004, p.8) define al orden mundial como "acuerdos de gobierno entre estados que hacen frente a las demandas de orden en áreas de máximo interés humano" y, de acuerdo a Barbé (2004) su concepto permite transferir al ámbito internacional un hecho propio de nuestro tiempo como es la transformación y ampliación de las funciones del Estado, que se traducen en el contexto internacional a través de la agenda global. Esta se conforma con un conjunto de temas que la mayoría de los líderes entienden como cuestiones que generan impactos sobre la humanidad y que precisan de una solución global, tales como: el cambio climático, las hambrunas, la delincuencia transnacional o las pandemias (Barbé, 2003).

Desde una valoración personal, pero apoyada en literatura especializada de Relaciones Internacionales y especialmente la proveniente de la EPI (Economía Política Internacional), acuerdo con que el rol del Estado sigue siendo central para la conformación de un orden internacional, pero su capacidad y muy especialmente la voluntad de los líderes políticos para atender las cuestiones que generan gran impacto sobre la humanidad e implican tensiones con actores no gubernamentales –tal el caso del sector financiero internacional– se ha visto deteriorada en las últimas décadas. Quizás la expresión más acabada al respecto fue la de Susan Strange (1996), cuando se refirió al "Estado hueco".

Contextualización histórica de los procesos de cambio de orden

Después de esta breve presentación conceptual considero necesario hacer una conexión con la experiencia histórica. En el campo de las Relaciones Internacionales la conformación de un nuevo orden internacional siempre estuvo asociada a un acontecimiento previo de alto impacto (por ejemplo una guerra), pero en realidad lo que conduce a la conformación de otro orden es un proceso donde se catalizan tensiones de distinto tipo y donde aparece una secuencia de acontecimientos previos (ellos también de gran envergadura), pero que no alcanzan a constituirse en “el punto de inflexión” que dé origen a lo nuevo. A modo de ejemplo para transitar desde la crisis del orden de Balance de Poder al orden bipolar de Guerra Fría el mundo asistió a múltiples escenarios complejos y crueles: las guerras limitadas – generalmente en los Balcanes entre 1871 y 1914–; las tensiones nacionalistas y armamentistas de preguerra conocidas como “la paz armada”; la Primera Guerra Mundial; la pandemia de gripe española desde 1918 a 1920³; el período entre guerras que incluyó la crisis del 30, el fin del

³En estos momentos de pandemia la mención a la Gripe Española como indicador para el análisis en las Relaciones Internacionales se ha vuelto común. Si bien me amparo en que no soy historiadora, debo reconocer con humildad que nunca la había visto mencionada entre las causas de cambio de orden internacional en la literatura de la disciplina. Por ello revisé alguna información general y, además de los datos sobre su letalidad (aproximadamente 50 millones de muertos, esto es casi 5 veces más que las bajas en la Primera Guerra) encontré información que me pareció útil resaltar para nuestro campo disciplinar. Esta pandemia se inició en centros de instrucción militar en Estados Unidos en 1918, pero hay antecedentes de 1917. A pesar de su letalidad el presidente Wilson no evitó el traslado de soldados al escenario europeo porque era un signo de debilidad para un país que acababa de ingresar a la guerra. La misma reacción tuvieron los Aliados europeos. Además, ambos ocultaron información (valga la ironía: aunque el enemigo era Alemania, es bueno saber que esta práctica también ocurrió mucho antes que China disputara la hegemonía mundial). Como España fue neutral en la guerra pero la pandemia se extendió también en ese país, hizo público los informes sobre la situación y, por ello, fue premiada con el nombre de la pandemia (gripe española) aunque el origen de la misma no se localizase en su territorio. Este tipo de gripe, la primera pandemia causada por el virus A del subtipo H1N1, afectó más a los hombres que a las mujeres (se sostiene que la debilidad y el estrés de las trincheras y del campo de batalla favorecieron esta tendencia) y esto implicó un incremento notorio del campo laboral de las mujeres e, inclusive, un aumento de sus salarios, aunque se destacó su convocatoria para desempeñarse como enfermeras (datos para los estudios de género). La gestión de los gobiernos frente a la pandemia también fue muy criticada, especialmente en el marco de la relación metrópolis-colonia. El caso más destacado fue el de la India donde se estima que las víctimas mortales fueron entre 13 y 18 millones y el virus afectó más a los indios que a los residentes británicos. Las estadísticas muestran que la tasa de mortalidad en las castas más bajas alcanzó los 61,6 por cada 1.000 personas, mientras que entre los europeos fue de menos de 9 por cada 1.000. Así, los sectores nacionalistas indios alimentaron la percepción de que los gobernantes británicos no habían manejado la crisis de forma adecuada (datos para evaluar la gestión de los gobiernos, las posturas contra el colonialismo y, desde una perspectiva comparativa con la afectación del coronavirus a las poblaciones más pobres en general, y a los

patrón oro, los nacionalismos (fascismo, nacional socialismo y militarismo japonés), la consolidación del escenario comunista, la guerra civil española; el fracaso de la Sociedad de Naciones para mantener la paz y la Segunda Guerra Mundial; hecho que, finalmente, dio lugar al nacimiento del orden bipolar de Guerra Fría.

Si bien a partir de ese momento las reglas y expectativas en torno a las cuales se organizaron las relaciones entre los estados fueron la confrontación ideológica este-oeste y las zonas de influencia, también es verdad que este proceso generó cambios que empoderaron patrones occidentales. Así, Estados Unidos accedió a la condición de superpotencia y lideró la generación de bienes comunes globales (políticos, económicos y de seguridad). Tuvo una participación cercana al 70% de PBI mundial, buena parte de la economía mundial se organizó bajo los criterios institucionalizados en Bretton Woods y consolidó el modelo de Estado de Bienestar lo que dio lugar a los “treinta gloriosos” o “Edad de Oro del capitalismo” donde se articuló un modelo de capitalismo productivo con la democracia de masas, lo que permitió el ascenso de las clases medias en los países centrales. Vale recordar que a la periferia occidental, los “treinta gloriosos” no llegaron de manera intensiva ni pareja, pero algunas gotas de desarrollismo salpicaron a América Latina y Argentina se refrescó en ellas.

En conexión con lo que acontece en nuestros días, la descripción anterior muestra que a pesar de los detalles e impactos de la gripe española mencionados en la nota número3, esta no fue la causa que generó el cambio de orden.

Es igualmente oportuno revisar históricamente los cambios de orden más cercanos en el tiempo. A pesar de la afirmación certera de Gaddis (1992) sobre que el orden de Guerra Fría había sido ‘injusto pero estable’ lo cierto es que el mismo también dio lugar a un proceso de tensiones que lo conduciría a su fin. Entre dichas tensiones subrayo: las limitaciones de los modelos de Contención, la crisis Sino-Soviética, la aparición de demanda políticas y económicas del Tercer Mundo, las dificultades de la Distensión a finales de los 70, la incapacidad creciente de los organismos internacionales como la ONU para liberarse de las presiones este-oeste, la aparición de la propuesta de Nueva Guerra Fría de Reagan sobre la que se cimentó

afroamericanos y latinos en el caso particular de EE.UU). Algunos aspectos alentadores: el daño causado por la pandemia estimuló el avance de la salud pública, que fue impulsada como el desarrollo de la medicina social. Muchos países crearon o renovaron ministerios de salud en la década de 1920; con la creación de la Sociedad de Naciones, se constituyó una rama destinada a la salud en respuesta directa a la gripe. Ese organismo se puede considerar el antecedente inmediato de la actual Organización Mundial de la Salud (OMS); la pandemia de virus A tipo H1N1, generó un proceso de inmunidad ante el mismo. Por ello, en 2009 cuando apareció el virus (H1N1)pdm09, que difería considerablemente de los virus H1N1 que ya circulaban al momento de la pandemia, pocas personas jóvenes tenían algún grado de inmunidad ante el mismo, pero alrededor de un tercio de las personas mayores de 60 años tenía anticuerpos contra este virus, probablemente debido a una exposición a un virus H1N1 en algún momento previo en sus vidas (Organización Mundial de la Salud, 2018; Duarte, 2020; 100 años de la gripe española, 2018; Badía, 2018; Historiadores analizan, 2020).

políticamente el cambio de ordenen simultáneo con la aplicación de políticas estratégico-militares que lograron acotar el poder soviético de manera contundente (Iniciativa de Defensa Estratégica). Todos estos hechos precedieron al momento que George Kennan nos había anticipado en 1947 cuando en su obra "Las fuentes de la conducta soviética" señaló que el sistema comunista llegaría a su fin por causa de orden doméstico, entre las que se destacaba el paso de la conducción del país a manos de una generación de líderes pos revolucionarios que tuvieran otras visiones e experiencias históricas. Dicha caída se daría por deterioro o implosión. Así aconteció: llegó Gorbachov y después de un período de cambios y popularidad internacional se fue incrementando un escenario de crisis que incluyó la pérdida de autoridad de Moscú en su zona de influencia, la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS. Fue entonces que, sin la bipolaridad y con las propuestas de Reagan y Thatcher de conservadurismo y neoliberalismo, se abrió el camino a la Posguerra Fría.

Nuevamente en vinculación con los hechos del presente, entre las pandemias más notorias durante la Guerra Fría, sólo la de SIDA iniciada en 1981 tuvo impactos globales en el área científica y política, pero no alcanzó a constituirse en causa del cambio de orden.

Posguerra Fría y más allá...

En el escenario de Posguerra Fría también se pueden identificar una serie de tensiones muy relevantes que se cristalizaron con anterioridad a la pandemia de COVID-19 y se convirtieron en demandas de cambio. Sin embargo, a diferencia de las etapas anteriores, asistimos de manera más evidente a una interrelación creciente entre las situaciones domésticas y su proyección a nivel internacional, característica que no sólo impacta sobre la conformación del orden, sino también sobre las futuras tensiones al interior del mismo. En consecuencia, las dificultades económicas, políticas, sociales y de seguridad que enfrentan las sociedades nacionales tendieron a convertirse en temas de agenda global.

Un repaso de los grandes acontecimientos que desafiaron la vigencia de la Posguerra Fría, así como también de los vínculos del neoliberalismo con distintas corrientes políticas y sus consecuencias sobre la economía y la democracia abre el camino para el análisis del presente.

Durante su devenir el orden de Posguerra Fría afrontó acontecimientos de alcance global que fueron percibidos como puntos de inflexión que cambiarían el rumbo. En primer lugar, los ataques terroristas de septiembre de 2001 se globalizaron porque Washington, como respuesta, planteó una nueva "pax americana" impulsada por propuestas neoconservadoras. Esta involucraba la idea de la primacía a través del uso de la fuerza y, por ello, "la guerra contra el terror" se diseñó en términos binarios (el bien contra el mal), se modificaron las alianzas internacionales y se militarizó la política exterior. Fue por entonces cuando, como nota distintiva, aparecieron los primeros reclamos desde el Norte para un retorno del Estado, en este caso el Estado gendarme. A pesar del reclamo por más Estado y de ciertas rigideces iniciales del gobierno de Bush con Wall Street, finalmente conservadurismo y neoliberalismo volvieron a estar juntos como en épocas de Reagan y el ritmo de cambio se ralentizó.

El segundo hecho fue la crisis financiera de 2008. Esta selló cualquier posibilidad electoral para los republicanos y contribuyó al triunfo de Barack Obama. No hay duda sobre el impacto global de esta crisis. Después de una cadena de estallidos financieros entre 1995 y 2001 acontecidas en distintas periferias el problema también llegó a los estados centrales. Nuevamente se planteó la necesidad de la vuelta del Estado. En este caso como regulador de la economía y como uno de los actores que, en forma conjunta con sus pares, debía fomentar la cooperación y la coordinación internacional. Ahí se inscribe el G-20 y su objetivo de buscar una regulación consensuada del sistema financiero transnacional.

En resumen, ambos escenarios quedaron a mitad de camino como causa para un cambio de orden. Ambos reclamaron el retorno del Estado en diferentes versiones. Si bien estos reclamos se diluyeron y el neoliberalismo con sus diversas conexiones políticas sobrevivió, los dos hechos pusieron sobre la mesa las inconsistencias del orden vigente.

A riesgo de ser repetitiva, como ya anticipé más arriba, desde una perspectiva económica, la globalización neoliberal se consolidó a lo largo de los últimos cuarenta años en forma paralela al traspaso del capitalismo productivo al capitalismo financiero generando ganadores (sector financiero, empresas de software, comercio electrónico, Hollywood, entre otros) que concentraron una gran cantidad de riqueza y perdedores (todos los sectores ligados a la producción más tradicional) que no sólo ganaron mucho menos o no ganaron, sino que los trabajadores ligados a esas modalidades productivas conocieron el desempleo y la pobreza. Las referencias al 1% más rico fueron cada vez más cotidianas y si bien muchos señalaron los peligros que significaba la exclusión del 99% (en sentido simbólico) la idea de ese nivel de concentración de riqueza se naturalizó a través de una narrativa triunfante de los medios de comunicación y de las élites políticas y económicas. Así, la influencia cultural neoliberal sobre los sectores desposeídos y las clases medias fue exitosa y desmovilizante durante varios años.

No obstante, de manera lenta aunque persistente el descontento político-social fue surgiendo. Consecuentemente, la relación entre globalización financiera y democracia se tensó a lo largo de los años, afectando la calidad de esta última. De ahí que el descontento de las sociedades nacionales con sus gobiernos se manifestó de distintas maneras a nivel global. Un primer grupo, eligió las alternativas de derecha apoyando todas sus variedades: populismos de derecha (elección de Trump, apoyo al Brexit, algunos gobiernos en Europa oriental); derecha alternativa (Bolsonaro) y nuevas derechas (Macri, Piñera). Otros sectores sociales comenzaron a admirar los resultados de gestión de las llamadas autocracias capitalistas (China, Rusia). Empero, para 2019, como ya lo adelanté en la introducción, todos los oficialismos, especialmente los de derecha, pero también los de centro enfrentaron la multiplicación de manifestaciones contra los efectos negativos del neoliberalismo. Si bien las grietas a favor y en contra del neoliberalismo no se superaron, fue entonces que se consolidaron las críticas a las élites políticas en distintas partes del planeta y muy

especialmente en Latinoamérica. Las sociedades nacionales saltaron al centro de la escena como sujetos del cambio⁴.

Para Nancy Fraser (2017), la elección de Trump fue una más de una serie de insubordinaciones políticas espectaculares que, en conjunto, apuntan a un colapso de la hegemonía neoliberal. Entre esas insubordinaciones, incluye el voto del Brexit en el Reino Unido, el rechazo de las reformas de Renzi en Italia, la campaña de Bernie Sanders para la nominación Demócrata en los Estados Unidos en 2015 y el apoyo creciente cosechado por el Frente Nacional en Francia. La autora argumenta que:

(...) aun cuando difieren en ideología y objetivos, esos motines electorales comparten un blanco común: rechazan la globalización gran-empresarial, el neoliberalismo y al *establishment* político que los ha promovido. En todos los casos, los votantes dicen “¡No!” a la letal combinación de austeridad, libre comercio, deuda predatoria y trabajo precario y mal pagado que resulta característica del actual capitalismo financiarizado. Sus votos son una respuesta a la crisis estructural de esta forma de capitalismo, crisis que saltó por primera vez a la vista de todos con la casi fusión del orden financiero global en 2008 (Fraser, 2017, párr. 1).

De manera similar, Pablo Tuzón (2020)⁵ sostiene que la elección de Trump en 2016 es una muestra de la crisis de las democracias occidentales. Estas transitaban por situaciones de grieta, atomización y rupturas del consenso político. Trump aparece como una crítica a eso, pero en realidad es la última versión de la crisis del neoliberalismo de los últimos 40 años.

⁴ En nuestra región algunos ejemplos de protestas contra los efectos del modelo neoliberal se dieron en Chile, Colombia, Ecuador y Haití. A esto se suman los cambios en las preferencias sociales por propuestas críticas al neoliberalismo manifestados a través de la vía electoral como en el caso de Argentina (antes de 2019 ese mismo cambio se había dado en México). En otras partes del mundo aparecieron fenómenos como Los Chalecos Amarillos en Francia oponiéndose al aumento del combustible y, posteriormente, el paro general en contra de la reforma del sistema jubilatorio propuesta por Macron; las manifestaciones en el Líbano iniciadas por la decisión del gobierno de imponer un impuesto al uso del WhatsApp que, a pesar de haber quedado sin efecto, no logró frenar las protestas que acabaron convirtiéndose en un reclamo generalizado contra el mal manejo de la crisis, el costo de vida y la falta de empleo y de oportunidades; las manifestaciones en Hong Kong que comenzaron por exigir la retirada del proyecto de ley de extradición a China presentado por el gobierno de Carrie Lam, pero tras conseguir su objetivo continuaron demandando democracia para la ex colonia británica. Finalmente, cuando en el texto menciono la perdurabilidad de las grietas a nivel de las sociedades nacionales entiendo que los casos de Venezuela y Bolivia fueron, aunque no los únicos, dos ejemplos claros en 2019. En el primero no se logró ningún tipo de acuerdos ni avances entre Maduro y la oposición, en el segundo la grieta encontró su máxima expresión en la destitución de Morales. Sin embargo, pensar que las grietas son sólo una propiedad de los países latinoamericanos es un error: Estados Unidos ha transitado en estos últimos años por esa experiencia.

⁵ Las ideas de Pablo Tuzón las tomé de su exposición en el Webinar “El Estado después de la Pandemia” organizado por la Usina de Ideas el 22 de abril del 2020.

¿Cómo explicar este proceso de larga duración del neoliberalismo y su afectación a las democracias occidentales desde el punto de vista conceptual y político? De acuerdo a Fraser (2019) una de las razones es que "el neoliberalismo no es una cosmovisión total (...), sino que se trata de un proyecto político-económico que puede articularse con varios proyectos diferentes y hasta antagónicos de reconocimiento⁶, incluidos los progresistas." (p. 71). En este contexto la autora aporta el concepto de "neoliberalismo progresista" para describir cómo se aceleró el deterioro de las clases trabajadoras, las minorías y otros sectores cuando el neoliberalismo se unió al progresismo en épocas de la administración Clinton.

Después de la experiencia tradicional de asociación entre conservadurismo y neoliberalismo, durante las últimas décadas en Estados Unidos se fue consolidando la alianza entre neoliberalismo y progresismo, la cual fue ratificada por el triunfo electoral de Bill Clinton en 1992. En palabras de la autora

Clinton fue el principal ingeniero y portaestandarte de los 'Nuevos Demócratas', el equivalente estadounidense del 'Nuevo Laborismo' de Tony Blair. En vez de la coalición del *New Deal* entre obreros industriales sindicalizados, afroamericanos y clases medias urbanas, Clinton forjó una nueva alianza de empresarios, suburbanitas, nuevos movimientos sociales y juventud: todos proclamando orgullosos su *bona fides* moderna y progresista, amante de la diversidad, el multiculturalismo y los derechos de las mujeres. Aun cuando la administración Clinton hizo suyas esas ideas progresistas, cortejó a Wall Street. Pasando el mando de la economía a Goldman Sachs, desreguló el sistema bancario y negoció tratados de libre comercio que aceleraron la desindustrialización (Fraser, 2017, párr. 4).

Emir Sader (2009) opina en la misma dirección. El autor reconoce que los actores fundacionales de la hegemonía neoliberal fueron Reagan y Thatcher, pero argumenta que lo más notorio de este proceso de consolidación del dominio neoliberal es que se produce en los noventa bajo las administraciones Clinton y Blair quienes, en el marco discursivo "de la tercera vía" que caracterizó a la socialdemocracia de la época, aplicaron una versión más light del modelo, pero habilitaron el afianzamiento de un nuevo bloque de poder constituido por los sectores financieros, los grandes sectores agro exportadores – especialmente los ligados a la soja– y los medios de comunicación privados. En este marco, la mayoría socialdemócrata se convertía en portavoz de la globalización.

Volviendo a Fraser (2017) su descripción del neoliberalismo progresista en Estados Unidos no sólo refiere al mecanismo de articulación, sino que

⁶La autora trabaja dos conceptos centrales. Uno refiere al aspecto redistributivo que indica cómo la sociedad debería asignar los bienes divisibles, en especial el ingreso. El aspecto del reconocimiento expresa cómo la sociedad debería atribuir el respeto y la estima, que son las marcas morales de la pertenencia y la integración (Fraser, 2019, 25)

identifica a los actores que participaron y ganaron de esta asociación. Para ella es

Una alianza de las corrientes principales de los nuevos movimientos sociales (feminismo, antirracismo, multiculturalismo y derechos de los LGBTQ), por un lado, y, por el otro, sectores de negocios de gama alta 'simbólica' y sectores de servicios (Wall Street, Silicon Valley y Hollywood). En esta alianza, las fuerzas progresistas se han unido efectivamente con las fuerzas del capitalismo cognitivo, especialmente la financiarización. Aunque maldita sea la gracia, lo cierto es que las primeras prestan su carisma a este último. Ideales como la diversidad y el 'empoderamiento' que, en principio podrían servir a diferentes propósitos, ahora dan lustre a políticas que han resultado devastadoras para la industria manufacturera y para las vidas de lo que otrora era la clase media (Fraser, 2017, párr.3).

En breve, después de un período inicial de optimismo a comienzos de los 90 cuando las élites económicas y políticas pensaron, siguiendo a Fukuyama (1989), que la historia había finalizado, y que el triunfo del neoliberalismo y su articulación con la democracia formal liberal estaba garantizada, los datos comenzaron a mostrar lo contrario. El orden de Posguerra Fría no era tan estable ni desde el punto de vista de la seguridad, ni tampoco desde el punto de vista de sus fundamentos centrales en cuanto a economía y política. Los datos de creciente concentración de la riqueza, desindustrialización, pobreza y alejamiento de las élites de los problemas de la gente fueron palpables. Sin embargo, la notable influencia cultural del bloque de poder dominante y su capacidad de generar condicionalidades sobre los estados nacionales generaron la idea de que ese era el único camino posible. El año 2019 mostró que ese supuesto comenzaba a ser discutido por varias sociedades nacionales.

En cuanto al rol de las pandemias durante los años de Posguerra Fría, y especialmente en el siglo XXI, varios virus han puesto en jaque la salud mundial. Entre ellos, se destacan el SARS o Síndrome de Respiración Aguda, que entre 2002 y 2003 mató a cerca de 800 personas en Asia; la gripe A-H1N1 que cobró 18.000 vidas en el 2009; el mortal brote del ébola en África, y los virus transmitidos por mosquito como el dengue, el zika y el chikunguña en Latinoamérica.

La propagación mundial del coronavirus SARS-CoV-2 y los niveles tanto de aislamiento como de crisis económica producidos por la pandemia volvieron a poner sobre la mesa los análisis sobre el incremento de la zoonosis. El informe *World Livestock 2013 Changing disease landscapes* de la FAO (2013) aporta un dato clave: un 70% de las nuevas enfermedades que han surgido en los seres humanos en las últimas décadas son de origen animal. Este porcentaje pone de manifiesto hasta qué punto la salud humana está estrechamente relacionada con la ganadería y la salud de los animales. En este mismo documento se hace referencia a otros factores que contribuyeron a la extensión de este tipo de enfermedades en los últimos años, siendo algunos de ellos la pobreza, los sistemas de salud y las infraestructuras sanitarias deficientes en algunos territorios, los viajes y el comercio internacional, el cambio climático y la creciente presión sobre los

ecosistemas. Entiendo, a los fines de este análisis, que la descripción anterior sustenta dos relaciones: una de ellas es que el neoliberalismo ha avanzado desmesuradamente sobre la naturaleza favoreciendo la zoonosis, la segunda que el avance sobre la naturaleza acelera la crisis ambiental dejándonos a las puertas de la próxima gran crisis global.

Un dato adicional lo constituye la información previa sobre el posible estallido de esta pandemia, u otra similar, y la resistencia de las élites económicas neoliberales frente a las advertencias del mundo político y científico en torno a la necesidad de prepararnos para este escenario. Una revisión de discursos y documentos públicos así lo demuestra. George W. Bush se refirió al tema en 2005 y Obama en 2014⁷; en 2007 un estudio científico aclaraba que los coronavirus pueden sufrir recombinaciones genéticas que llevan a nuevos brotes y que los grandes reservorios de murciélagos junto a la tradición cultural de comer mamíferos exóticos en China era una bomba de tiempo (Cheng, Lau, Woo, Yuen, 2007, p. 660) y un informe del *National Intelligence Council* de diciembre de 2004 titulado *Mapping the global future 2020* adelanta que el proceso de globalización podría ser detenido por una pandemia, que sólo es una cuestión de tiempo para que la misma aparezca, que podría ser similar a la gripe española de 1918, que afectaría más a las grandes urbes, que paralizaría el comercio internacional y los viajes globales y que la cantidad de muertos obligaría a los gobiernos a invertir grandes sumas de dinero en la salud pública. Si como afirma el dicho popular: “para muestra, un botón” entiendo que los cuatro botones de ejemplo no dejan duda que la pandemia del COVID-19 no es un cisne negro.

A modo de cierre: opiniones, punteo de temas y dudas

¿Qué podemos esperar entonces sobre la evolución del orden internacional? Como ya mencioné en los puntos anteriores lo acontecido antes de la pandemia mostró signos claros de disconformidad y reclamos de cambio por parte de las sociedades nacionales ante las políticas aplicadas en el marco del neoliberalismo y su articulación tanto con sectores conservadores como progresistas. El orden internacional estaba en aprietos desde hacía tiempo. Los efectos de la pandemia tales como el número de víctimas, la recesión económica, el incremento de la pobreza y el desempleo, potenciaron los aspectos negativos preexistentes. En este marco, es muy probable que los gobiernos de distintos signos políticos sean evaluados por sus votantes en función de los resultados alcanzados en la gestión de la crisis.

Sin pretender ser pesimista entiendo que, lamentablemente, las tensiones no desaparecerán. Globalizadores y globalizados seguirán disputando. Es probable que los primeros, superado el período de pico de muertes y contagios, intenten restablecer varias pautas de la globalización neoliberal preexistente, tal como lo hicieron en las otras instancias donde el orden de Posguerra Fría fue desafiado. La actitud pro apertura y anti aislamiento asumida por economistas ortodoxos y políticos de derecha demuestra que

⁷Los discursos de los presidentes Bush y Obama pueden verse respectivamente en los siguientes links: <https://www.youtube.com/watch?v=spcj6KUr4aA>, <https://www.youtube.com/watch?v=GFQTYIRTJIE>

esa continuará siendo su posición. Por otra parte, los globalizados, especialmente los más dañados, continuarán reclamando en tanto ellos sufrirán en mayor medida los efectos epidemiológicos en el presente y los efectos económicos en el mediano y largo plazo.

Un hecho a observar es si superada la pandemia las sociedades nacionales volverán a actuar como sujetos de cambio a través de sus manifestaciones y reclamos por menos neoliberalismo y mejor democracia. En este sentido, es importante recordar que los reclamos de 2019 estaban dirigidos al conjunto de las élites políticas y si bien se destacaban las críticas a las derechas, los partidos de centro izquierda no quedaron exentos. Por otra parte, si bien existe una crisis de legitimidad del neoliberalismo, lo que implica debilitamiento de la dimensión de consenso de la hegemonía capitalista, también es verdad que las propuestas más progresistas que plantean el fin del capitalismo y su reemplazo por formas totalmente nuevas que abarquen una agenda del decrecimiento económico (*degrowth*) y modificación de las pautas de consumo, son deseables, pero poco plausibles en su aplicación integral. Sin embargo, es importante subrayar que en el marco de la pandemia algunos ítems de esta agenda han sido puestos sobre la mesa⁸.

Es en este contexto donde la afirmación de Gramsci en 1930 es pertinente para sintetizar el momento: "Lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno se producen los más diversos fenómenos mórbidos".

Entonces la pregunta es ¿qué actores, hechos o tendencias son muestra de lo viejo que no quiere morir? No tengo una respuesta segura, sólo un listado de actores y acciones que percibo se opondrán a un cambio que instaure un nuevo contrato social. Entre ellos:

- a- El sector financiero transnacional que continuará presionando para la perdurabilidad del neoliberalismo y la desregulación del sistema. La conducta de los acreedores ante los muy probables escenarios de *default* que se producirán en el mundo es un dato a observar;
- b- La búsqueda de ganancias excesivas, en ocasiones especulativas, por parte de ciertas empresas beneficiadas por los consumos propios de la pandemia (Bancos, empresas de venta *on line*, aplicaciones de distribución a domicilio, compañía de entretenimiento, sin mencionar lo que puede ocurrir con los laboratorios que produzcan las futuras vacunas si no hay una regulación universal) ponen en duda su vocación para cooperar;
- c- El incremento de la pobreza y la recesión económica ampliarán la capacidad de coerción de las élites económicas neoliberales;
- d- Persistirá la connivencia de numerosos gobiernos de derecha con el modelo neoliberal por sobre los grandes problemas de agenda global. Así lo muestran los casos de Trump, Bolsonaro y Boris Johnson en la primera etapa de gestión de la crisis, hasta que su propia vida estuvo en juego;

⁸ Los detalles de esta propuesta en Argentina pueden encontrarse en gran parte de la producción escrita de Maristella Svampa sobre la necesidad de un tránsito hacia propuestas socio-ecológicas.

- e- La experiencia histórica muestra una propensión a salir de las grandes crisis a través de alternativas de derecha y/o autoritarismo. Para que esto no ocurra tendríamos que encontrarnos con un liderazgo internacional que vaya en otra dirección (como el de Roosevelt en la crisis del 30), pero hasta el momento eso no acontece y, cuando asoma una posibilidad, como la candidatura de Sanders en Estados Unidos, *Wall Street*, los grandes medios y el *establishment* político –incluido el partido demócrata– se encargan de frenarlo. Además, en el presente se podrían consolidar tendencias autoritarias preexistentes, sumar nuevas y agregarle un componente de control sobre el conjunto de la sociedad a través de tecnologías ya desarrolladas y utilizadas por varios países occidentales en los años anteriores⁹, pero que fueron perfeccionadas y utilizadas de manera exponencial como mecanismos preventivos durante la pandemia, especialmente en China;
- f- La disputa entre China y Estados Unidos por el liderazgo global presenta características poco previsibles;
- g- La evidente crisis del multilateralismo en todas sus variantes impide un espacio de acción para los estados más débiles y para la búsqueda de la cooperación.

Si en cambio la pregunta es ¿qué actores, hechos o tendencias son muestra de lo nuevo que no termina de nacer?, tampoco tengo una respuesta segura, pero al igual que en el punto anterior menciono un mapa de actores y acciones que diviso como más alentadores para un proceso de cambio del orden internacional. Entre ellos:

- a- En el escenario pos pandemia continuarán las demandas sociales por una mayor presencia del Estado como generador de políticas públicas

⁹ Si bien la trazabilidad utilizada por el gobierno chino incrementó –con razón– la alerta sobre el control social realizado a través de la tecnología, esto no implica que el occidente democrático no haya recurrido a mecanismos que también permiten importantes niveles de control sobre sus sociedades. A modo de ejemplo se puede mencionar que la ley patriótica aprobada en Estados Unidos en el 2001 en el marco de la Guerra contra el Terrorismo extendió su vigencia hasta 2015; los trabajos para distintos partidos políticos y candidatos de compañías como *Cambridge Analytica* que articularon el análisis de datos con la comunicación estratégica para influir en procesos electorales condicionando la postura de los electores a través de una segmentación de la información realizada en función de las preferencias que los usuarios de Facebook mostraban en sus perfiles. En Latinoamérica, la tendencia tiene un menor desarrollo tecnológico, pero no está ausente. En Colombia durante enero de este año la Revista Semana reveló pruebas de cómo el Ejército ejecutó un programa de seguimiento informático en el que la mayoría de sus blancos fueron periodistas, políticos, generales, ONG's y sindicalistas llegando el número de afectados a 130 personas. En Argentina, el gobierno de Mauricio Macri firmó acuerdos con Israel que, de acuerdo a Verbitsky (2017) "(...) comprenden intercambio de datos sobre circulación financiera, flujos de cuentas bancarias, actualización de investigaciones judiciales, tránsito de importaciones provenientes de países relacionados con el terrorismo, migraciones, metadatos de redes sociales, seguimientos de escuchas habilitadas por orden judicial, monitoreo satelital de aparatología militar y cargamentos sospechosos, ciber seguridad y ciber defensa. Esto implica una penetración profunda en dominios del Estado y de la sociedad civil argentinos en función de objetivos políticos ajenos."

- y regulador del mercado. En este campo corresponde señalar que las movilizaciones que se produjeron durante 2019 incluían entre sus reclamos a la salud, la educación y las pensiones públicas como derechos a ser atendidos por el Estado.
- b- La valorización social y política de la comunidad científica y su voluntad cooperativa, especialmente si es producción de conocimiento con financiamiento estatal o público-privada;
 - c- La aparición, por primera vez en años, de un discurso alternativo al de la ortodoxia económica proveniente de la comunidad científica como insumo para la toma de decisión de los gobiernos y para las reflexiones de la comunidad académica en general.
 - d- La instalación en la agenda académica de que la próxima catástrofe global puede devenir de la crisis ecológica y el colapso climático. Esto tiene dos consecuencias importantes: la imposibilidad de invocar un nuevo cisne negro y el fortalecimiento del discurso de quienes alertan sobre la necesidad de buscar modelos productivos no contaminantes.
 - e- La restauración del debate, aún dentro de los márgenes del mundo capitalista, sobre la necesidad de un salario universal. A partir de la pandemia esta propuesta encontró avales diversos que abarcan a quienes hace años defienden la propuesta¹⁰, a los autores de las posturas socio-ecológicas (*degrowth*), al Papa Francisco y a varios gobiernos que utilizaron una modalidad de este tipo para atender la emergencia.

Desde un punto de vista académico, los debates sobre “el día después” y la posibilidad de encontrar un futuro mejor también deberían tener en cuenta algunos aspectos contextuales importantes. Se me ocurren algunas sugerencias al respecto.

Las realidades de los países son distintas y tanto la intensidad de las consecuencias como las posibilidades de cambio serán diversas. En este marco, es muy probable que Latinoamérica se encuentre con un escenario muy crítico.

Un futuro más inclusivo no dependerá solamente de la reposición de más y mejor Estado, sino de la redefinición de la relación entre Estado y Sociedad. La sociedad debe participar activamente y buscar altos niveles de consenso para reorientar el orden internacional hacia políticas más inclusivas. Es importante conectar esta idea con el concepto de orden internacional mencionado más arriba que lo define como “acuerdos de gobierno entre estados que hacen frente a las demandas de orden en áreas de máximo interés humano” (Sorensen, 2006). Por ello es necesario que las sociedades nacionales sean sujetos de cambio. La tarea no será simple por múltiples razones. Como sostiene María Esperanza Casullo (2020)“(…) que se requiera la mayor crisis sistémica global en dos generaciones para volver simplemente pensable una concepción (...) minimalista de estado bienestar nos debe revelar cuánto trabajo queda para hacer para desmontar la naturalización de un orden del mundo neoliberal.”

Entonces, un punto central, es iniciar el proceso de desnaturalización de ese mundo. Para ello hay que disminuir el impacto cultural del neoliberalismo sobre los sectores sociales que se ven negativamente afectados por los

¹⁰ En el caso de Argentina me refiero especialmente a Rubén Lo Vuolo.

resultados de sus políticas, pero acatan su discurso. Como afirma Silvio Waisbord

Si algo aprendimos de cambios estructurales en la economía y la sociedad en el último medio siglo es la importancia de las ideas circulantes y su capacidad de influencia en el poder. Las crisis abren la posibilidad de cambio real, pero las acciones dependen de las ideas existentes. La lección de cualquier quiebre estructural y giro social es desarrollar ideas alternativas, mostrar su efectividad e institucionalizarlas hasta que parezca de sentido común implementarlas. Esto fue dicho por Milton Friedman, ideólogo clave del neoliberalismo, pero podía haber sido dicho por cualquier revolucionario más allá de simpatías ideológicas (2020, p. 128).

Por otra parte, es improbable pensar en una desglobalización total, existen dimensiones de la globalización que tienen altos niveles de aceptación en diversos sectores y, por ello, el escenario futuro no se canalizará en una disputa de suma cero “cerrado vs abierto”, sino en una mixtura entre nacionalismos y globalización, pero donde las demandas de las sociedades nacionales y el rol del Estado ocuparán un lugar más visible. Que logren imponerse es parte del debate y el devenir político.

Por el momento los gobiernos deberían concentrarse en la aplicación de políticas destinadas a limitar el daño. Desde la ciencia en general pensar un mundo nuevo involucra un trabajo multidisciplinar y, desde las ciencias sociales en particular, el debate debe ser fundado y superador de las lecturas hacia las que la coyuntura crítica nos conduce *prima facie*. La importancia de iniciar el camino hacia un mundo mejor obliga a un pensamiento sólido que, a su vez, sea lo suficientemente flexible para ampliar el espacio del debate y altamente imaginativo para marcar la ruta hacia un futuro mejor. La gravedad del presente nos impone enfrentar ese desafío.

Referencias bibliográficas

- 100 años de la gripe española: 50 millones de muertos explicados en 30 imágenes. (Noviembre del 2018). *El español*. Recuperado de https://www.elespanol.com/cultura/historia/20181118/anos-gripe-espanola-millones-muertos-explicados-imagenes/353744626_3.html#img_30
- Badía. F. (22 de marzo del 2020). Coronavirus: mensajes de la gripe de 1918. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://bit.ly/2XBjfdP>
- Barbé. E. (2003). *Relaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos, (2ª ed.).
- Barbé. E. (2004). Orden internacional: ¿uno o varios? Neo imperialismo, caos y posmodernidad. Ponencia presentada en el Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco. Recuperado en <https://www.ehu.eus/documents/10067636/10729590/2004-Esther-Barbe-Izuel.pdf>
- Bull. H. (1995) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Reino Unido: Macmillan (1ª edic. 1977).
- Casullo. M.E. (2020). Para dejar atrás el neoliberalismo. En Grimson. A (coord.) *El futuro después del COVID19*. Buenos Aires, Argentina:

- Jefatura de Gabinete de Ministros, 131-136. Recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf
- Cheng. V., Lau. S.K.P, Woo. P., Yung Yuen. K. (2007). Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus as an Agent of Emerging and Reemerging Infection. *Clinical Microbiology Review*, 20(4), 660-694.
- Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. (2018). *Recordamos la pandemia de influenza de 1918*. Recuperado de <https://www.cdc.gov/spanish/especialescdc/Pandemia-Influenza-1918/>
- Duarte. F. (2 de mayo del 2020). Cómo cambió el mundo hace cien años con la gripe española, la peor pandemia del siglo XX. *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52473180>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2013). *World Livestock 2013 Changing disease landscapes*. Recuperado en: <http://www.fao.org/3/i3440e/i3440e.pdf>
- Fraser. N. (Enero del 2017). El fin del neoliberalismo progresista, *Sin Permiso*. Recuperado de www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista
- Fraser. N. (2019). *Contrahegemonía ya!* Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Fukuyama. F. (1989). The end of History?. *The National Interest*, Summer, 16, 3-18
- Gaddis, J. L (1992). La Guerra Fría, la Larga Paz, y el futuro. *Historia Diplomática*. 16 (2), 234-246.
- García Linera, A. (Abril del 2020). Pánico global y horizonte aleatorio. *NODAL*. Recuperado de <https://www.nodal.am/2020/04/panico-global-y-horizonte-aleatorio-por-alvaro-garcia-linera/>
- Gramsci. A. (1930). Cuadernos de la cárcel (cuaderno 3).
- Historiadores analizan respuestas presidenciales a pandemias anteriores (30 de marzo del 2020). *La voz de las Américas*. Recuperado de <https://www.voanoticias.com/estadosunidos/historiadores-analizan-respuestas-presidenciales-pandemias-anteriores>
- Ikenberry, G.J. (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the building of order after major wars*, Princeton: Princeton U.P.
- Kennan, G. (Julio de 1947). The Sources of the soviet conduct. *Foreign Affairs*. 25 (4), 566-582. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>
- Natanson, J. (Abril del 2020) Lo imposible. *Le Monde Diplomatique*, edición 250. Recuperado de <https://www.eldiplo.org/250/lo-imposible/>
- National Intelligence Council. (Diciembre del 2004). *Report: Project Mapping the global future* (Número de publicación NIC 2004-13). Recuperado de https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf
- Rodrik. D (12 de abril del 2020), Will COVID-19 Remake the World?. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://bit.ly/3cc7fhw>
- Sader E. (2009) *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Clacso.
- Sorensen. G. (2006). What kind of world order? The international system in the new millennium. *Cooperation and Conflict*, 41(4), 343-363

- Strange. S. (1996). El Estado Hueco. En Masi, C. (comp.), *Posmodernismo y Relaciones Internacionales*, Santa Fe de Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javaerana/Universidad de Los Andes/Universidad Nacional.
- Verbitsky. H. (17 de septiembre del 2017). Los acuerdos firmados. *Página 12*. Recuperado en: <https://www.pagina12.com.ar/63444-los-acuerdos-firmados>
- Waisbord. S. (2020). Los falsos profetas de la pos pandemia. En Grimson. A (coord.) *El futuro después del COVID19*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros, 131-136. Recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf

El Ritmo Básico de Reproducción del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional¹¹

Esteban Actis¹² y Julieta Zelicovich¹³

Nunca nada cambia del todo en los procesos históricos. Buscando entre los escombros, siempre se encuentra el pasado
(Pablo Gerchunoff. El Nudo Argentino, El Dipló, 2020)

"La pandemia del Covid-19 cambiará al mundo". Esa afirmación se escucha diariamente entre analistas y periodistas en distintos medios de comunicación. Es indudable que estamos siendo testigo de un acontecimiento con impacto sistémico que conllevará importantes mutaciones en el orden internacional. Sin embargo, al interior de la disciplina de las RRII se ha conformado un relativo consenso al señalar que la crisis del COVID-19 acelerará fuerzas profundas preexistentes en el orden internacional más que producir nuevos e importantes cambios (Acharya, 2020; Haas, 2020; Ben Ami 2020; Nye 2020, Rodrik, 2020; Tokatlian, 2020).

Antes de que el virus apareciera en Wuhan (China) el mundo ya experimentaba una serie de tendencias que ahora parecen acentuarse. A saber: crisis de la gobernanza global, crisis de la globalización, crisis de la democracia liberal y la disputa hegemónica entre EEUU y China. En esa línea, la clave tanto para analistas como decisores es saber cuál será la velocidad de aceleración que la pandemia cause sobre estas crisis. Dicho de otra forma, y utilizando categorías propias de la epidemiología, ¿cuál será el Ritmo Básico de Reproducción ¹⁴ -R- de los cambios que venía experimentando el Orden Internacional? Todo parece indicar que cuanto más se prolongue en el tiempo la pandemia y cuantas más áreas del globo se contagien, mayor será el R de los cambios que el mundo venía experimentando.

El objetivo del presente trabajo es exponer tres escenarios (R1, R2 y R3) en función de la posible evolución de las siguientes variables de las

¹¹ Este trabajo es una ampliación y profundización de un artículo que los autores publicaron en el Diario Clarín, titulado "El mundo en crisis: ¿cuál es el ritmo de contagio?" 13/4/2020.

¹² Doctor en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: esteban.actis@fcpolit.unr.edu.ar

¹³ Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

¹⁴ En epidemiología, el número básico de reproducción (a veces llamado ritmo básico de reproducción, ratio reproductiva básica y denotadas por R_0 , r subcero) de una infección es el número promedio de casos nuevos que genera un caso dado a lo largo de un período infeccioso

dimensiones señaladas supra: a) prevalencia de las instituciones, acuerdos y reglas del orden liberal, b) funcionamiento de la globalización económica y de las cadenas globales de valor, c) fortaleza del rol del Estado, entre la democracia y el nacionalismo, d) la relación bilateral entre EEUU y China.

R1. Respuesta cooperativa a la pandemia. Achatar la curva

El primer escenario contempla un R1; es decir, un bajo nivel del ritmo de reproducción de la pandemia. Parte del supuesto que ante una exposición relativamente breve al virus el sistema internacional retomará las dinámicas previas, con un elemento adicional: frente a las dinámicas de crisis de gobernanza global, crisis de la globalización, crisis de la democracia liberal y disputa hegemónica entre EEUU y China, el COVID-19 provoca un shock positivo para fortalecer las dinámicas de cooperación internacional. En términos político-diplomáticos sería una salida similar a la que se produjo en el marco de la crisis del 2008 cuando, a través del G20, el sistema financiero internacional logró salir a flote. En esa línea, cobran relevancia los argumentos de los institucionalistas, como Robert Keohane (1988), para quienes las instituciones pueden canalizar la cooperación. Soluciones globales, a problemas globales. Los principios del Orden Liberal Internacional tales como la promoción de la democracia como forma de gobierno, y del libre-mercado como modelo económico, así como la existencia de una jerarquía de facto de estados, que son soberanos y auto-determinados (Ikenberry, 2011), se mantiene en un R1.

Este cuadro de situación tiene como condición una interdependencia cooperativa entre China y EEUU como sustento de la gobernanza global. Un escenario donde ambos países establecen mejores mecanismos de diálogo y de acción concertada para reducir los costos de la emergencia sanitaria y económica. Se trata de la remoción de los escenarios de conflictos, y el encausamiento de los lazos entre potencias a través de un diálogo más fluido, enmarcado en instrumentos como el "Acuerdo Fase 1"¹⁵. También supone el retorno a las organizaciones internacionales y foros regionales. El regreso de la reciprocidad difusa en contraste a la reciprocidad específica, como mecanismo ordenador; y la existencia de una serie de valores compartidos como precepto necesario para una estrategia multilateral (Zelicovich, 2018).

Así el resto de transformación de la globalización será menor. Los shocks sobre la oferta y demanda que ha provocado la pandemia tanto a través de los efectos directos sobre la ciudadanía como mediante las medidas de contención a la misma que los Estados han aplicado, no generan en este escenario un cambio en los modos de producción y de inversión globales. Este cambio, entendemos, depende del nivel de incertidumbre global¹⁶ y el

¹⁵ El llamado "acuerdo de fase 1" puso fin al pico de tensión entre EEUU y China en el marco de la llamada "guerra comercial". La denominación formal del acuerdo es "Acuerdo Económico y Comercial entre el gobierno de EEUU y el gobierno de la Rep. Popular China", disponible en <https://bit.ly/2TJDEFx>

¹⁶ Los indicadores de incertidumbre miden la mención del término "incertidumbre o equivalente" en documentos de gobierno o en noticias de prensa. Uno de los más

tiempo de exposición a la misma. En efecto, uno de los supuestos de expansión de la economía mediante cadenas globales de valor ha sido la priorización de costos por sobre la de riesgos. Conforme a la tesis de Baldwin, gran parte del andamiaje de acuerdos comerciales y tratados bilaterales de inversión de la década del 90 y de los años 2000's puede entenderse como un mecanismo a través del cual empresas y estados buscan reducir el riesgo en mercados menos confiables optimizando así los costos (Baldwin, 2011). La vigencia de garantías que permitan a las empresas "hacer negocios afuera" y "conectar las fábricas", en los términos planteados en la mencionada obra de Baldwin, remite a un menor ajuste de la globalización en un escenario R1 (comportamiento de la economía global en forma de V). Sólo en algunos sectores sensibles y estratégicos –como las tecnologías de telecomunicaciones– se incrementan las tendencias de *reshoring* y el control sobre la IED, conforme viene aconteciendo desde el año 2016.

Desde la perspectiva del Estado, el R1 supone el fortalecimiento de la noción de frontera, y con ello la revalorización de la "vecindad", así como del papel estatal en la provisión de bienes públicos, como la salud pública. La pandemia manifiesta que el Estado sigue siendo el ordenador de las sociedades en momentos de crisis, aunque su capacidad encuentra límites en las dinámicas globales –tales como las corporaciones financieras o las farmacéuticas–. Tal como pasó en la crisis de 2008, una vez superado el momento de mayor tensión los estados vuelven a trasladar competencias a otros actores. En cuanto a la democracia, si bien asoman durante la pandemia mayores niveles de intervención sobre las libertades individuales, en este escenario se conservan las instituciones. La democracia liberal en este escenario mostraría su resiliencia, canalizando en medios institucionalizados las tensiones de la sociedad. Los populismos están en alza, pero la democracia se mantiene.

R2. La trampa de Kindleberger y el fin de la hiper globalización

Un escenario diferente se configura ante la ausencia de cooperación efectiva y el fracaso de "achatar la curva". Ante un R2 el mundo se dirige a la profundización de las tendencias de cambio preexistentes, pero sin que la pandemia suponga un shock para la cooperación, sino la aceleración logarítmica de las tendencias previas. Las proyecciones de recuperación para un sistema global con patologías preexistentes son menos auspiciosas (recuperación en forma de U).

La erosión de poder de los EEUU y el *catch-up* Chino no se presentan ni lineales ni inevitables. La mayor exposición a la pandemia y un menor incentivo a la cooperación puede generar menores incentivos para la provisión de bienes públicos globales, y sin liderazgos claros –o voluntad de ejercer esos liderazgos– derivar en un orden preso de la "trampa de Kindleberger" (Nye, 2017), en la cual la gobernanza global se debilita de manera sustantiva. Mientras que EEUU conserva recursos –la estabilidad del dólar, alianzas estratégicas, *soft power*– para generar bienes públicos

globales, pero no los quiere utilizar; en tanto que China, aún no alcanza a poseer recursos equivalentes –de manifiesto en los límites de la Ruta de la Seda, y la baja internacionalización del Yuan– a pesar de mostrarse mucho más asertivo en la búsqueda de un liderazgo.

Este escenario de R2 asume la regionalización de la cooperación – fragmentada y superpuesta– como forma de gobernanza global. La redistribución del poder mundial conduce a un orden *multiplex*: con diversidad de agentes intervinientes, cultural y políticamente diverso, pero interconectado e interdependiente. Descentrado, sin hegemonía global pero con múltiples capas de globalización que se cruzan y superponen (Acharya 2014; 2018); un orden que se percibe como más entrópico (Schweller, 2014). Las instituciones del Orden Liberal crujen, pero ningún mecanismo de alcance global emerge en su paulatino derrumbe.

La mayor incertidumbre reorienta las decisiones en materia económica, cadenas de valor que se desarticulan y privilegian la cercanía y la certidumbre como ordenadores; de la aversión al costo como paradigma del *homo-economicus* de la globalización se pasa a la aversión al riesgo como ordenador. Los procesos de *reshoring* se intensifican, y de la mano de ello cierta competencia entre Estados por la atracción de inversiones expulsadas de sus territorios de localización por efectos de la pandemia –de hecho, India, EEUU ya se encuentran desarrollando programas de incentivos en esa línea–. En este sentido, también la robotización aparece como un factor que cobra mayor peso en los procesos productivos, desplazando a la mano de obra, y fomentando relocalizaciones. Las políticas comerciales del estilo del *America First* y la aplicación de medidas de restricción a las exportaciones fortalecen la tendencia de retracción de las cadenas de valor. En relación a las negociaciones internacionales, se incrementa la apelación a instrumentos contractuales donde la geopolítica está en el tope del tablero. Los acuerdos comerciales no se firman como instrumentos de acceso a mercados sino como parte de una lógica de alianzas guiadas por interacciones estratégicas. Como plantea Rodrik, más que una desglobalización se trata del fin de la hiper globalización (Rodrik 2020b).

En este escenario también la democracia liberal acentúa su reconversión hacia una forma con menores libertades individuales; aunque con variaciones entre los países. La tendencia en este sentido era ya negativa: conforme el *Freedom House*, para 2019 el índice de libertades globales ya llevaba 14 años con tendencias contractivas. En este contexto, las medidas de contención del virus han incorporado restricciones sobre libertad de movimiento, mayores niveles de vigilancia del Estado por sobre los individuos, suspensión de procesos electorales, menores niveles de *accountability*. Prácticas que además se expanden a medida que se prolonga la pandemia (Gebrekidan, 2020). Como mencionamos anteriormente, frente al COVID-19 el Estado se fortalece, pero si no se fortalece la ciudadanía, en simultáneo, la democracia como tal va perdiendo valores.

R3. Transformación acelerada del orden

El último escenario propuesto supone que la crisis global como consecuencia de la pandemia del Covid-19 provocará una aceleración profunda de los

cambios en el orden internacional que se venían visualizando. Presupone una dificultad de la comunidad internacional y de cada país en contener la expansión del virus. La Pandemia y sus efectos permanecerán en el centro de la agenda global por el resto de la década, generando una lenta recuperación económica (forma de “L”)

La relación entre EEUU y China ingresaría en una renovada fase conflictiva motivada por el consenso al interior de Washington de que la culpa de la extensión de la Pandemia, y por ende del descalabro global, la tiene Beijin. Según las últimas encuestas realizadas por *Pew Research*¹⁷, la visión negativa sobre China de la población estadounidense alcanzó el pico de 66%. Cabe esperarse que de cara a la disputa electoral de noviembre de 2020, tanto Demócratas como Republicanos refuerzan la retórica contra China. Por su parte, la dificultad de China de cumplir con los compromisos asumidos en el acuerdo “Fase Uno” como consecuencia de la fuerte desaceleración del crecimiento económico haría tambalear la frágil tregua alcanzada. Ese contexto aumentaría la rigidez de la bipolaridad (Actis & Creus, 2018) y aproximaría al mundo a la tan temida “Trampa de Tucídides” (Allison, 2017). La desconfianza mutua y las *misperceptions* podrían conducir a algún tipo de conflicto militar.

De manera relacionada, tanto la cooperación internacional como la globalización se verían aún más dañadas de lo planteado en el escenario R2. Los acuerdos internacionales (organizaciones, regímenes y principios del orden liberal) se alterarían, por un lado, por el abandono de aquellos que tenían a su cargo mantenerlo –en esa línea, cada vez tiene más voces en el *establishment* conservador norteamericano la salida de la OMC–. Por el otro, también se debilita por el cambio significativo en las relaciones de poder, donde China acentúa su liderazgo en los mercados y en la tecnología. Como bien señala Kissinger (2011) cuando estos dos componentes del orden se alteran por completo, un cambio de orden es inevitable.

La crisis del Covid-19 desnuda la falta de capacidad de liderar el mundo que viene, tanto de EEUU, y de Alemania –UE– como de China, que ante la desaceleración de su economía contaría con menos recursos de poder (Subramanian, 2020). Ello conduce a un orden difuso como el del R2, pero mucho más conflictivo, dado que la entropía solo puede incrementarse. El “desacople” de las Cadenas Globales de Valor entre el capital estadounidense y el chino, el aumento de la tendencia de la nacionalización de firmas estratégicas y la apuesta por el *reshoring* de las firmas transnacionales producto de la elevación del riesgo sistémico, mutaría por completo la globalización tal cual fue conocida. La disputa por la internacionalización del yuan sería central en el sistema financiero y monetario como así también el intento de un desacople en la inversión en cartera. El anuncio de la administración de Trump de frenar el aporte de un fondo de inversión gubernamental al *MSCI World Index* dado la transferencia indirecta China –quien forma parte central del MSCI– es emblemático en esta dirección¹⁸

¹⁷ Para más información véase “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak”, recuperado de <https://pewrsr.ch/2TOlbb3>

¹⁸ Véase “White House Cuts Off Savings Fund’s Investment in China Stocks”, Bloomberg, 12/5/2020, recuperado de

Por último, la poca resiliencia de las democracias occidentales para hacer frente a los desafíos sanitarios, económicos y políticos de la pandemia del Covid-19 conduciría a un renovado auge de los nacionalismos y el surgimiento de líderes antidemocráticos. Una “solución a lo Hungría” extendida por todo el mundo democrático (Verhofstadta, 2020). Asimismo, la eficiencia de la autocracia china para frenar rápidamente la pandemia pondría aún más en aprietos a las democracias en el sentido de que otro modelo de gestión política es posible. El Estado “regresaría” pero de la peor manera. Un fuerte avance sobre las libertades individuales –sobre todo las vinculadas a la privacidad– reforzándose como nunca antes un *Surveillance Capitalism* (Zuboff, 2019). La noción de frontera ya no se revalorizaría sobre la “vecindad” sino claramente sobre la “amenaza”.

Reflexiones finales

En el análisis de la transformación del sistema internacional no solo las instituciones y reglas internacionales, las dinámicas económicas o el fortalecimiento/debilitamiento del Estado ocupan un rol central, sino que también lo hace la variable temporal. Así al incorporar el Ritmo Básico de Reproducción en este ensayo avanzamos una posible modelización de escenarios sobre tales variables clásicas, en razón del tiempo de exposición a la pandemia, aunque como dice la frase “es difícil hacer predicciones, especialmente si se trata del futuro”. Los mismos quedan esquematizados en la tabla que sigue:

Tabla 1. Escenarios de transformación del sistema internacional en el contexto del COVID-19

Variables / escenarios	R1: Resiliencia del Orden Liberal Internacional	R2: Trampa de Kindleberger y fin de la hiper globalización	R3: Trampa de Tucídides y des globalización
Instituciones, reglas y principios del Orden Internacional	Restablecimiento del multilateralismo y vigencia del Orden Liberal	Límites en la provisión de Bienes Públicos Globales. Órdenes regionales y solapados superpuestos al global.	Relación conflictiva entre las potencias y cooperación restringida en foco y alcance
Globalización y Mercados	Continuidad de las CGV, con leve <i>reshoring</i>	Aversión al riesgo como mecanismo ordenador. Regionalización	Reshoring acentuado, y desacople en los mercados globales

		del <i>offshoring</i> , más extendido.	
Rol de los Estados y el impacto en las democracias	Fortalecimiento del Estado limitado. Democracias resistentes.	Recorte a las libertades individuales. Debilitamiento de la democracia	Auge de nacionalismos y capitalismo de vigilancia
Relación bilateral entre EEUU y China	Interdependencia cooperativa	Trampa de Kindleberger	Trampa de Tucídides

Fuente: elaboración propia

Como todo modelo, se trata de tipos ideales. Nada impide que las dimensiones se desacoplen entre sí y se presenten escenarios mixtos. Por ejemplo situaciones en las cuales la globalización económica avance claramente en un R2 y el Estado y Democracia en un R3 –o R1–. Es decir, si bien en el orden liberal internacional globalización, democracia y gobernanza global funcionaron acompañadas, no necesariamente un cambio de orden debería significar que las tres dimensiones cambien de manera simultánea.

En términos médicos el R del COVID-19 se ubica entre los más elevados. Los próximos meses/años serán claves para ver si el R en los cambios del orden mundial sigue la misma trayectoria.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Creus, N. (2018). China y Estados Unidos: Repercusiones mundiales de una nueva bipolaridad. *Foreign affairs: Latinoamérica*, 18(3), 8-14.
- Acharya, A. (2018). *The End of American World Order (Second Edition)*. Cambridge: Polity Press.
- (2020, 04 18). How Coronavirus May Reshape the World Order. *The National Interest*. *The National Interest*. Recuperado de: <https://nationalinterest.org/feature/how-coronavirus-may-reshape-world-order-145972>
- Allison, G. (2017, 06 09). The Thucydides Trap. *Foreign Policy* Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/>
- Baldwin, R. (2011). *21st century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*. World Trade Organization.
- Ben-Ami, S. (2020, 04 17). Por qué esta pandemia es diferente. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-different-than-previous-pandemics-by-shlomo-ben-ami-2020-04/spanish>
- Gebrekidan, S. (14/04/2020). For Autocrats, and Others, Coronavirus Is a Chance to Grab Even More Power. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/03/30/world/europe/coronavirus-governments-power.html>

- Haas, R. (07/04/2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Ikenberry, J. (2011). The future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, 90(3). Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kissinger, H. (2011). *Orden Mundial*, Debate, Bs. As
- Nye, J. S. (2017, 01 09). La trampa de Kindleberger. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://bit.ly/3eoPEEz>
- (2020, 04 16). No, the Coronavirus Will Not Change the Global Order. *Belfer Center* (Harvard). Recuperado de: <https://www.belfercenter.org/publication/no-coronavirus-will-not-change-global-order>
- Rodrik, D. (06/04/2020). Will COVID-19 Remake the World? *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/will-covid19-remake-the-world-by-dani-rodrik-2020-04>
- (04/05/2020b). Globalisation after Covid-19: my plan for a rewired planet. *Prospect Magazine*. Recuperado de: <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/dani-rodrik-globalisation-trade-coronavirus-who-imf-world-bank>
- Schweller, R. (2014). *Maxwell's Demon and the Golden Apple. Global Discord in the New Millennium*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Subramanian, A. (06/05/2020). The Threat of Enfeebled Great Powers, *Project Syndicate*, Recuperado de <https://bit.ly/3dcSZpX>
- Tokatlian, J. G. (2020). Conjeturas para después de la Pandemia. *El Futuro Después del Covid-19*, AAVV, Argentina Futura (Presidencia de la Nación), Bs. As. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19_0.pdf
- Verhofstadta, G. (11/05/2020). Is COVID-19 Killing Democracy?. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-democracy-violations-by-guy-verhofstadt>
- Zelicovich, J. (2018). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3 (6), 42-59. Recuperado de: <https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/view/33/25>
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Profile Books.



ECONOMÍA INTERNACIONAL

Economía Internacional en tiempos de pandemia

Gustavo Marini¹⁹

La ausencia de vacunas y de tratamiento específico para la cura del coronavirus motivó, con distintos niveles de aceptación, la implementación de la estrategia de aislamiento para enfrentar la propagación de la enfermedad.

Los efectos económicos tanto en lo interno como en lo internacional no tardaron en hacerse evidentes. En este punto, surgió al poco tiempo el debate entre los académicos tanto acerca de si la crisis que se estaba desatando era consecuencia del “parate” económico fruto de la cuarentena y su magnitud, o si esta situación tan solo habría acelerado las tendencias ya preexistentes en el conjunto de la economía. Hoy, a meses de iniciarse la crisis, pocos dudan del hecho de que la epidemia magnificó situaciones y conflictos ya existentes.

Queda entonces en deuda un análisis de esta crisis que incluya el momento presente y, a la vez, contenga una perspectiva más amplia y abarcativa.

La primera pregunta que surge es ¿cuándo comenzó todo esto? Si bien no existe un consenso, es imposible soslayar el hecho de que las tensiones y desequilibrios que generaron la crisis financiera de 2008 no se superaron ni en términos de sistema financiero, ni de economías nacionales, ni en lo internacional. La crisis fue contenida y apaciguada con extraordinarios estímulos financieros e incrementos de deuda público – privada que se mantuvieron durante un largo período de tiempo posibilitado por bajas tasas de interés, lo que disimuló el problema. Sin embargo, en los hechos puede observarse un efecto arrastre y acumulativo de inconsistencias que más temprano que tarde volverían a eclosionar con mayor crudeza. Esta crisis actual no sería más que la reaparición de la anterior con el agregado de nuevas características que la convierten en más peligrosa y profunda. No en vano, gran parte de los economistas se arriesgan a opinar que sin dudas será peor, en cualquiera de sus niveles de análisis, que la crisis de 1930, elevándola a la categoría de la mayor crisis del capitalismo de toda su historia.

¿Cómo es que no se solucionaron los desequilibrios del 2008? A más de una década de distancia de los acontecimientos podemos observar con mayor detalle y detenimiento algunos hechos que hoy resultan claros y reconocidos. La mayoría de los análisis se centran en dos cuestiones significativas. Por un lado la situación y comportamiento de las instituciones o actores del sistema financiero: bancos privados, agencias calificadoras de riesgo, fondos de inversión, bancos centrales, etc. así como el impacto de los nuevos instrumentos financieros complejos que aparecen en las décadas

¹⁹ Lic. en Relaciones Internacionales. Profesor titular en la UNR. Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario, Argentina. Correo electrónico: gustavo.marini@fcpolit.ur.edu.ar

previas a la crisis, tales como los derivados y sus variantes, cuya escasa o nula regulación determinaron una opacidad en el manejo de las operaciones que resultó ser un detonante de la crisis.

En segundo lugar, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos nacionales, es decir los de las economías en sí, a nivel de balanza de pagos, deuda, movimientos de capital internacional que durante un tiempo pudieron ser encubiertos sin un impacto directo sobre la economía real, pero que finalmente cuando se desató esta crisis impactaron de manera inevitable.

La mayoría de las medidas que se tomaron frente a la crisis financiera de 2008 sólo sirvieron para salvar a un conjunto limitado de bancos comerciales. No se atendió de igual manera a los tomadores particulares de crédito ni se consideró el deterioro de las cuentas públicas. Economistas y políticos de reconocida filiación liberal de pronto redescubrieron la necesidad de las políticas contra cíclicas de inspiración keynesiana. Claro que la ayuda financiera otorgada por el Estado fue para los bancos y no para los consumidores.

Esos bancos eran los más importantes, los denominados “demasiado grandes para caer”, una categoría restrictiva que discriminó y sesgó la ayuda al interior del sistema financiero norteamericano y europeo. Aun así, no todos lograron sobrevivir, algunos grandes bancos comerciales fueron arrastrados por la crisis y no pudieron ser salvados y por sobre todo la reestructuración del sistema recayó preferentemente en la banca de inversión, cuyos principales exponentes fueron a la quiebra y desaparecieron o fueron absorbidos por otras instituciones.

Además, se dejó sin sostén a un inmenso número de bancos u otro tipo de instituciones financieras, pequeñas y medianas, muchos de ellos de alcance local o regional. La consecuencia fue que el salvataje de los grandes permitió de facto una concentración del sistema. Una discriminación costosa en términos financieros para los estados que resultaron ser los pagadores finales del salvataje a partir del incremento de la deuda pública, agregando mayores tensiones y debilidades a la macro nacional. Más allá de todos los discursos liberales, de facto, fueron la intervención y asistencia de los estados nacionales los garantes del sostén y supervivencia del sistema. Detrás de las excusas y lamentaciones, las reglas del mercado no operaron. Paradójicamente se hizo caso omiso a los desequilibrios macroeconómicos y a las causas estructurales de fondo que produjeron esta crisis del 2008.

En lo que respecta al sistema financiero, los avances en término de regulación del sistema, de transparencia en el uso de instrumentos, tales como los derivados, o de identificación de responsabilidades, ya sea de los grandes bancos como de la agencias calificadoras de riesgo, quedaron reducidos y se diluyeron en el tiempo. Tanto en los Congresos/Parlamentos de los países más afectados como de las instituciones internacionales intervinientes no pueden encontrarse avances legales significativos en ninguno de estos aspectos.

En lo comercial pudo observarse desde 2008 en adelante un detenimiento del proceso de negociación en la OMC. Las rondas subsiguientes no produjeron nada nuevo y se evidenció la creciente e insalvable diferencia de intereses entre los grandes actores. En lo empírico, lo más importante, el persistente desbalance en el comercio internacional entre las economías de

China y Estados Unidos, no ha variado significativamente durante las dos presidencias de Obama. Con la llegada al poder del presidente Trump cambia radicalmente la estrategia de negociación y la postura de Estados Unidos en cuanto a los temas comerciales, forzando una renegociación de los acuerdos con Europa y México-Canadá. Con la mira puesta en China, el objetivo de la nueva administración fue –y aún es– intentar reducir el déficit de la balanza comercial bilateral que, a todas luces, refleja una situación de creciente insustentabilidad tanto para las finanzas en la medida en que es compensado con un creciente endeudamiento público-privado, como para la estructura productiva norteamericana que padece una progresiva desindustrialización.

La situación actual se parece más a una recaída que a algo nuevo. Sin embargo, la pandemia y la cuarentena, con la reducción de la actividad económica, aceleraron la reaparición y potenciación de las tensiones del pasado a una escala desconocida para la teoría y para la experiencia de la gestión económica. Estamos en un escenario nunca visto ni conocido, con situaciones desconcertantes tales como la caída del valor del barril de petróleo derivado de la guerra de precios y de la saturación de stocks; la tendencia a las tasas de interés negativa en las economías de EEUU, Europa Japón y los extraordinarios niveles de déficit y deuda.

De todos los aspectos y perspectivas posibles para analizar en el marco de esta crisis nos interesa detenernos en los referidos al impacto sobre la evolución del nivel de actividad y a las cuestiones financieras, especialmente, en lo que refiere al déficit fiscal y la deuda.

La recesión más importante de la historia del capitalismo

Si bien muchos economistas previamente a la cuarentena ya presagiaban una desaceleración para 2020 o 2021 dado el prolongado período de crecimiento y a las señales de agotamiento del mismo, la pandemia produjo una caída del producto bruto mundial motivada por la clausura de la actividad económica en más de la mitad de la economía mundial.

Así como se prevé una fuerte caída en el corto plazo, persisten las dudas acerca de las características de la recuperación. A decir verdad nadie se anima a pronosticar demasiado en tiempos de elevada incertidumbre. Sin embargo hay ciertas evidencias que permiten diagnosticar una recuperación lenta y fragmentada. No todos los países se van a recuperar de la misma manera ni al mismo tiempo, sino que esto dependerá de las características y el estado de situación de cada uno de ellos.

Si bien hay países que ya han superado lo peor, como se ve en el caso de China cuyo crecimiento se pronostica del 4,8 al final del año, para el resto del mundo se estima un despegue o recuperación recién a partir de 2021 con un comportamiento más parecido a un serrucho antes que como una línea recta, como sucedió en la crisis de 2009.

Lo mismo puede decirse en término de los distintos sectores. Entre los más lentos pueden verificarse los vinculados al transporte (marítimo comercial y recreacional y las aerolíneas); el turismo en general; la industria del entretenimiento masivo; el sector energético en general; los bienes de consumo durables (dada la reticencia de los consumidores en ampliar el gasto y de los bancos de financiar nuevos créditos), etc.

Según estimaciones del FMI en Estados Unidos, todavía en plena lucha contra la pandemia y con un récord de contagios y muertes, su economía podría retroceder hasta un 5,9% en 2020. En el caso de la eurozona, donde España e Italia, pero también Francia y Alemania sufrieron grandes pérdidas humanas por la pandemia, se estima una caída del PIB este el presente año de hasta un - 7,5% en promedio: Alemania (- 7%), Francia (- 7,2%) y sobre todo Italia (- 9,1%). Además, los informes consideran que la economía de América Latina y el Caribe sufrirá una retracción del - 4.6% en el corriente año (el cálculo no incluye a Venezuela) y en el caso puntual de Brasil, la contracción ascenderá a más del - 5%. Para el caso argentino, la proyección de la CEPAL estima una caída del - 6,5% y marca diferencias entre el sector agropecuario, que siguió trabajando a pleno y cuya evolución dependerá más de factores climáticos y de la evolución de los precios internacionales que de la pandemia, con la industria fuertemente afectada, y los servicios que tuvieron suerte muy variada: desde turismo, hotelería, gastronomía y comercio minorista casi en colapso, hasta sectores como tecnología e informática, que aceleraron el impulso que ya tenían (Economía tras coronavirus, 2020).

En términos generales para la economía global se pronostica una depresión cuya representación gráfica, a diferencia de otras crisis, muestra un comportamiento del PBI mundial en forma de L. Los pronósticos iniciales más optimistas que referían a una caída y recuperación en forma de V o W están siendo desestimados.

Caminando en la cornisa: ¿hacia un default global?

Como era de esperarse la caída en el nivel de actividad produjo en los primeros momentos un crac de los mercados de capital y bursátiles. En esta crisis a diferencia de la anteriores, encontramos los primeros impactos negativos en la economía real y luego su traslado a los mercados financieros los cuales reaccionaron frente a los indicadores negativos de la economía real retirándose de sus posiciones. En este sentido puede observarse una retracción generalizada del crédito en todas sus formas (al consumo, para viviendas, para refinanciación de tarjetas de crédito, a empresas, etc.). A igual que en otras circunstancias similares, hubo un vuelco hacia la seguridad y calidad de las inversiones en cartera.

Además, como en otros episodios de crisis, puede observarse en los países de la periferia y los emergentes un incremento record de la retirada de los capitales de los mercados bursátiles. Esto puede observarse en Asia (India, Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia) y en América Latina que, como era de esperar, no podía quedar exenta de esta tendencia de la caída de las bolsas y fuga de capitales como se puede advertir particularmente en los casos de Brasil, México, Argentina y Ecuador.

Esto motivó tempranamente una decidida reacción de los bancos centrales de todos los países. Las inyecciones significativas de dinero destinadas a paquetes de ayuda sectorial y la expansión del gasto para hacer frente a la crisis sanitaria y luego social trajeron aparejado una creciente inquietud acerca de dos aspectos vinculados: la evolución del déficit fiscal y de la deuda para financiarlo. La deuda global de todos los países del mundo

ascendió a finales de 2019 a 253,2 billones de dólares equivalente al 322% del PB global.

Con respecto a Estados Unidos, El Departamento del Tesoro anunció hace unos días que emitirá obligaciones de deuda por un récord de casi 3 billones de dólares en el segundo trimestre de 2020, esencialmente para financiar el "plan de reactivación de la economía paralizada por la pandemia incluyendo los gastos de la nueva legislación de ayuda a los hogares y empresas", precisó el Tesoro. Si bien el Estado Federal no tendrá inconvenientes en encontrar interesados en estas emisiones por casi 3 billones de dólares, ya que los bonos del Tesoro son considerados por operadores del sistema como los más seguros del planeta y extremadamente buscados como refugio en tiempos de crisis, el monto no puede dejar de resultar inquietante (El tesoro de EE.UU., 2020).

El mercado para estos bonos es tan importante que se considera casi tan líquido como el efectivo ya que se puede comprar y vender títulos en cualquier momento. La fuerte demanda asegura además al gobierno estadounidense obtener crédito a un costo muy bajo dado el nivel actual de las tasas de interés. En este escenario en su conjunto, los debates sobre el grado de endeudamiento de Estados Unidos quedaron, por el momento en el olvido, aunque su situación sea cada vez más precaria. Según estimaciones, la deuda pública federal alcanzará a fines de 2020 los 23 billones de dólares equivalentes a más del 100% del PBI (El tesoro de EE.UU., 2020).

La inquietud del momento ha llevado a muchos economistas a comenzar a explorar la idea de que la Reserva Federal de los EEUU incursione en el terreno de las tasas de interés negativas. Esta situación inédita para la economía norteamericana permitiría junto con una leve y controlada inflación reducir progresivamente el peso de la deuda tanto en términos de stock como de pagos de intereses (Rogoff, 2020).

Para empezar, igual que los recortes de tasas en los viejos tiempos de los tipos de interés positivos, las tasas negativas salvarían del default a muchos estados, empresas y ciudades. Con una implementación correcta, las tasas negativas pueden, a la manera de la política monetaria normal, reforzar la demanda agregada y aumentar el nivel de empleo. Así que antes de que deba empezarse a reestructurar deudas por todo el mundo, algunos economistas proponen que sería mejor probar con este nuevo tipo de estímulo monetario. Si bien dicha propuesta cuenta con el apoyo del Presidente Trump, la Reserva Federal no tiene la misma opinión tal como lo manifestó su Presidente, Jerome Powell, quien desestimó su uso sosteniendo la estrategia de continuar con la inyección de dinero a través del aumento de la liquidez vía préstamos y compra de bonos (La Reserva Federal, 2020).

Es apropiado aclarar que para el resto del mundo esta medida sería conveniente solo si la baja fuese copiada por el mercado para todos los países y no solamente para la economía norteamericana, hecho acerca del cual no existe evidencia ni garantía.

No menos inquietante es la evolución de la deuda en la eurozona. La deuda conjunta de Europa aumentará este año en un 20%. Frente a las dificultades crecientes para reunir fondos reaparecen propuestas ya presentadas en otros momentos de crisis. Originariamente sugeridas por el

Banco Central Europeo, nueve países de la eurozona entre los que se encuentran Francia, Italia, España y Portugal, presentaron a fines de marzo una iniciativa de emisión de una serie de nuevos bonos denominados "coronabonos" la cual no prosperó por la oposición tanto de Alemania como de otros países del norte europeo. Este mecanismo de apoyo al esfuerzo financiero se inspira en los "eurobonos", propuesta presentada con motivo de la crisis de la deuda griega y su refinanciamiento en el 2010 e igualmente rechazada por Alemania.

El mecanismo tiene dos características distintivas: por un lado permitiría emitir deuda a una tasa de interés no vinculada al país en cuestión, sino a la tasa de la eurozona en su conjunto (que es menor) evitando pagar una prima de riesgo elevada, reduciendo el costo del endeudamiento. En segundo lugar, la emisión sería de la eurozona en su conjunto a través del Banco Central Europeo y no de un país en particular, creando un gran fondo mutuo solidario del cual los países retirarían fondos. El argumento es que estos países débiles de la eurozona se estarían enfrentando a un shock extremo del cual no son responsables y cuyas consecuencias serían finalmente negativas para todos. Si bien esta propuesta no prosperó la misma deja al descubierto las dificultades acerca de la financiación de la crisis (Los "coronabonos", 2020).

Para el resto del mundo la pregunta adquiere otro tono. ¿Qué pasará con la deuda de muchos otros países emergentes?, ¿nos encontramos frente a un escenario de default global? Los montos y porcentajes resultan en muchos casos insostenibles en el futuro.

Por otra parte, los mercados emergentes deben más de 8,4 billones de dólares. Frente al debilitamiento de la demanda mundial, la depresión de los precios de los *commodities*, la disminución de las reservas mundiales y el lento crecimiento mundial disminuye la solvencia de todos ellos y ya han comenzado las operaciones de salvamento. Algunos países que ya tenían problemas como Zambia, Surinam y Angola tienen rendimientos de bonos superiores a los 1000 puntos de la tasa de Estados Unidos, lo que se considera estrés financiero y los enfrenta a la imposibilidad fáctica de seguir recurriendo al mercado privado de capitales. Este escenario ha motivado que hasta el momento 102 países solicitaran ayuda al FMI quien ha otorgado exenciones a al menos 25 países. En su última reunión virtual el G20 acordó otorgar en estos días una moratoria por el resto del año sobre la deuda bilateral oficial de las 76 economías más pobres del mundo. El nuevo concepto sobre el que batallan los países en dificultades es el de la sostenibilidad, es decir una deuda compatible a la vez con el pago y el crecimiento (Maki, 2020).

En el ámbito regional también puede observarse una tendencia al uso de estímulos monetarios y fiscales a los fines de enfrentar la crisis. En Brasil, el Comité de Política Monetaria del Banco Central (COPOM), redujo el 6 de mayo la tasa de interés básica de la economía brasileña del 3,75% al 3% por año. La decisión, de carácter unánime, representa la séptima reducción consecutiva y llevó la misma a su nivel histórico más bajo para la tasa Selic desde 1999, cuando entró en vigor el sistema de metas de inflación.

En cuanto al déficit fiscal, los números difundidos por el Tesoro Nacional prenden luces de alarma. El déficit primario del sector público consolidado (Gobierno Federal, Estados y Municipios) puede trepar para el 2020 hasta

los 600.000 millones de reales (unos 100.000 millones de dólares), un 8% del PBI. El número es casi diez veces superior al déficit registrado en 2019, cuando el rojo se ubicaba en 0,85% del Producto Bruto Interno (61.000 millones de reales). Se espera que para poder financiar el rojo se suceda una aceleración en el endeudamiento público y fuertes ajustes en el período posterior a la pandemia.

Al mismo tiempo, al igual que en otras economías emergentes, se observa una fuerte retirada de capitales. Paradójicamente, la tasa de interés en mínimos históricos si bien facilita el crédito interno barato y una baja en el pago de intereses de la deuda nacional, la misma incentiva la fuga de capitales y termina de dar forma a la tormenta perfecta. Según datos del Banco Central 30.000 millones de dólares salieron de Brasil en los tres primeros meses del año, siete veces más que en el mismo período de 2019. En este contexto el Real se devalúa a mínimos históricos.

Está claro entonces, que al menos en el mediano plazo las previsiones, tanto a nivel mundial como nacional, no son auspiciosas: el resultado de la pandemia y la cuarentena será una economía más pobre, más endeudada y más desigual. En un artículo para *Project Syndicate*, Nouriel Roubini, apodado el "Doctor Catástrofe" por haber previsto la crisis financiera 2008/2009, enumeró algunas características de lo que llamó la "Depresión más grande" que la iniciada en 1929 y que marcó los años treinta del siglo pasado. Roubini avizora una economía mundial híper endeudada y una era de defaults masivos debido al aumento de los déficits y deudas fiscales y la pérdida de ingresos de empresas y familias, que llevará a una cadena de insolvencias y comprometerá los sistemas bancarios (Roubini, 2020).

Esto plantea probablemente los principales interrogantes acerca de la crisis. ¿Cuál es el costo total y quien va a pagarlo? A pesar de ser económica esta crisis, sin embargo, no se parece a nada conocido en la historia del capitalismo. No es clásica; no es keynesiana; no es el resultado de un problema de oferta, debido a trabas institucionales, tecnológicas o provenientes de la disponibilidad insuficiente de los medios de producción (el capital, el trabajo y los recursos naturales) y no se ocasiona por una caída repentina de la demanda. Esta crisis deriva esencialmente de decisiones soberanas tomadas individualmente por la mayoría de los estados que condujeron a la brutal contracción de sectores enteros del aparato productivo (Cordonnier, 2020).

Consideraciones finales

¿Conducirá esta crisis a una retracción del proceso de globalización y del multilateralismo? ¿O nos dirigimos hacia un nuevo orden multilateral?

En cuanto a los escenarios imaginados de salida de la crisis hay tantas propuestas como preferencias políticas. Sin pretender arriesgar futurologías hay ciertas tendencias presentes en la economía mundial que nos acompañarán en el mediano plazo.

Ciertamente los cuellos de botella en la producción mundial y en el comercio internacional nos enfrentan a un aumento creciente de la regionalización de la economía mundial, con menos cadenas globales tornándose más locales o regionales, con una tendencia en el corto plazo a una des globalización. De

la profundidad de la misma depende cuan traumática sea y en cuanto se agudizarán las tensiones.

A pesar de otras opiniones, esta crisis volverá a necesitar, como en 2008 pero a escala mayor, una coordinación multilateral decidida para mitigar sus impactos. Esto incluye especialmente a las distintas instancias de gobernanza global que a diferencia de 1930 hoy están disponibles. En lo que respecta a nuestra región, según el último informe de la CEPAL, la crisis se ha transmitido a través de cinco canales: reducción del comercio internacional, caída de precios de los productos primarios, intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales, menor demanda de turismo y una reducción de las remesas. Según el país de que se trate el impacto de cada uno de ellos es variable. El derrumbe del precio de las materias primas afecta a Latinoamérica. La caída del valor de petróleo impacta con fuerza en las economías de países productores como Venezuela, México y Brasil. La disminución del precio de los productos agrícolas afectará a Argentina, Uruguay y Brasil. En el mismo sentido, la reducción en el valor de los minerales impactará en Bolivia, Chile y Perú. Finalmente, la reducción de remesas hacia países centroamericanos y Méjico será muy significativa (CEPAL, 2020).

Se requiere repensar un modelo de desarrollo y de inserción para la región en consideración a las alternativas de reactivación y cambios estructurales que ocurrirán en la globalización y el mundo post COVID-19. Latinoamérica debe prepararse para el mundo post COVID-19 y pensar su futuro considerando la nueva geografía económica. Será necesario insistir en reducir la dependencia de las manufacturas importadas para lo cual se requieren nuevas políticas industriales orientadas a fortalecer sus capacidades productivas y generar nuevas capacidades en sectores estratégicos.

Solamente el fortalecimiento de su aparato productivo permitirá asegurar sustentabilidad financiera a los fines de hacer frente a los desequilibrios financieros acumulados (La economía global, 2020).

Referencias bibliográficas

Cordonnier, L. (2020) ¿Quién va a pagar? *Le Monde Diplomatique*, 20 (217).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020) *Informe Especial COVID-19 N° 2. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar la reactivación*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-entregara-nuevas-proyecciones-crecimiento-paises-america-latina-caribe-tras-crisis>

Economía tras coronavirus: ¿por qué se prevé un mundo más pobre, más endeudado y más desigual? (3 de mayo del 2020). *Diario 26*. Recuperado de <https://www.diario26.com/283233>

El tesoro de EE.UU. emitirá récord de deuda por casi 3 billones de dólares. (5 de mayo del 2020). *Diario 26*. Recuperado de <https://www.diario26.com/283393--el-tesoro-de-ee-uu-emitira-record-de-deuda-por-casi-3-billones-de-dolares>

- La Economía Global Post COVID-19. (2020). *Embajada Abierta*. Recuperado de <https://www.embajadaabierta.org/post/la-econom%C3%ADa-global-post-covid-19>
- La Reserva Federal de EEUU alertó que los daños del coronavirus a la economía pueden ser “duraderos” y sugirió más estímulos (13 de mayo del 2020). *Infobae*. Recuperado de <https://bit.ly/2B4GNta>
- Los “coronabonos”: ¿nueva norma de solidaridad en tiempos de Covid-19? (31 de marzo del 2020). *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200330-coronabonos-eurozona-economia-ue-coronavirus>
- Maki, S. (5 de mayo del 2020). ¿Por qué hay una inminente crisis de deuda en emergentes?. *Yahoo Finanzas*. Recuperado de <https://es-us.finanzas.yahoo.com/noticias/inminente-crisis-deuda-emergentes-191958003.html>
- Rogoff, K. (4 de mayo del 2020) Razones para bajar las tasas muy por debajo de cero. Project Syndicate. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/advanced-economies-need-deeply-negative-interest-rates-by-kenneth-rogoft-2020-05/spanish>
- Roubini, N. (24 de marzo del 2020) ¿Una mayor depresión? *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/coronavirus-greater-great-depression-by-nouriel-roubini-2020-03/spanish>

El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales

Julieta Zelicovich²⁰ y Camila Romero²¹

Del mismo modo que la fiebre o las alteraciones respiratorias son síntomas de enfermedad en el cuerpo, el comercio internacional es un indicador de la salud del sistema económico global; y al igual que en los pacientes de COVID-19, las patologías pre-existentes pueden incrementar los riesgos. En este análisis buscamos identificar dichas patologías, así como analizar la evolución reciente del sistema de comercio internacional ante la pandemia.

A finales de 2019 el comercio internacional mostraba algunos signos de alerta. La mayor conflictividad en las relaciones comerciales internacionales, con la “guerra comercial” entre EEUU y China como protagonista central; así como la apelación –global– a un mayor intervencionismo en la política comercial externa, llevaban a que los indicadores de comercio mostraran tendencias a la baja y proyecciones en las que la relación entre comercio mundial y PBI global seguía contrayéndose.

Para la Organización Mundial del Comercio (OMC), a octubre de 2019 el 7,5% de las importaciones mundiales estaban afectadas por medidas que restringen las importaciones, en un valor estimado de US\$ 1,700 miles de millones²² (OMC, 2019). Si bien China y EEUU explicaban una gran parte de ese porcentaje, en realidad se trata de un fenómeno más extendido, alcanzando al menos a los primeros 10 exportadores e importadores a nivel global (Evenett & Fritz, 2019). El comercio además, mostraba una mayor tendencia a la *servificación* –siendo que el comercio de servicios se expandió más rápido que el comercio de bienes entre 2005 y 2017 (OMC, 2019); en tanto que la Organización Mundial de Comercio perdía, en el mes de diciembre, la operatividad del órgano de apelaciones al concretarse el bloqueo de EEUU del nombramiento de nuevos árbitros. En sí, el volumen de comercio de mercancías en 2019 había alcanzado US\$ 18,888,714 millones de dólares y el de servicios US\$ 6,025,413 millones de dólares; el comercio de mercancías fue de un 3% menos que el año anterior, en tanto que el de servicios incrementó 2%. Las proyecciones señalaban para 2020 expectativas en las que las tendencias contractivas se acentuaban.

²⁰ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Rosario, Argentina, Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

²¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina, Correo electrónico: romerobcamila@gmail.com

²² Una década atrás la cobertura de este tipo de medidas era de tan solo 0,6%.

Es en ese contexto que el comercio internacional enfrenta a la crisis del COVID-19. El 31 de diciembre se hace pública la noticia relativa a la existencia de un nuevo virus en la provincia de Wuhan, China. Lo que en un primer momento pareció una enfermedad de alcance localizado como la del SARS, llevó un mes más tarde, el 30 de enero de 2020, a declarar la emergencia de salud pública de importancia internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El 11 de marzo, se oficializó el estado de pandemia, con casos en los cinco continentes.

Los canales de “contagio” entre COVID-19 y el comercio mundial son múltiples. Baldwin (2020) ha planteado shocks tanto sobre la oferta como sobre la demanda. Por el lado de la oferta, el cierre de establecimientos productivos, ya sea por la enfermedad o por las medidas de aislamiento preventivo, suponen una contracción de la producción; que se ve amplificada como restricciones en las cadenas de aprovisionamiento al considerar la fragmentación de la producción mundial a través de las cadenas de valor. En servicios, especialmente en aquellos rubros como viajes y turismo que se basan en la interacción y movimiento de personas, los efectos son más acentuados. Del lado de la demanda mundial, la contracción se produce tanto por la recesión macroeconómica que generan los shocks de oferta como por la predisposición a “posponer” compras y decisiones de inversión –*wait and see*–. Asimismo hay que considerar los efectos sobre los precios mundiales de *commodities*; las restricciones en la migración y movimiento de personas; y el impacto en la logística e infraestructura. Por último, y no menos importante, un canal adicional de contagio son las políticas comerciales aplicadas por los países, que al restringir las exportaciones o importaciones de ciertos bienes y servicios, amplifican los efectos del COVID-19. Como veremos en la próxima sección, estos canales han llevado a una contracción histórica del comercio mundial. Antes de avanzar en el relevamiento empírico restan señalar dos elementos que diferencian la naturaleza de estos impactos respecto de otras crisis o shocks globales: su alcance geográfico y la incertidumbre en términos de duración –así como de eventual reiteración–. Nunca antes una crisis tuvo shocks de oferta y demanda en todos los países del mundo; y nunca antes el mundo tuvo tales niveles de incertidumbre respecto de la duración y naturaleza de los causales de dichos shocks. Si bien algunas economías comienzan a reactivarse al momento de escribir estas líneas, no hay certidumbre alguna respecto de la recuperación de la demanda mundial, ni sobre la posibilidad o no de “recaídas”.

El comercio internacional, por etapas de contagio

A medida que la enfermedad fue expandiéndose, y más cantidad de territorios comenzaron a presentar contagios y a tomar medidas de prevención de contagio, el comercio internacional fue viéndose afectado. Planteamos una primera etapa en la cual el virus se mantuvo localizado en China y la región asiática, en los meses de enero y febrero; y una segunda etapa con su expansión a Europa, EEUU y el estallido de la pandemia en los meses de marzo y abril, en los cuales las restricciones en y al comercio se vuelven globales.

Durante los dos primeros meses del año, ante el rápido aumento de las cifras de contagiados en China, el gobierno reaccionó imponiendo severas restricciones para evitar una mayor propagación del virus. Estas medidas de contención impactaron rápidamente en el plano económico-comercial.

Siendo China el más importante mercado de consumo y el corazón manufacturero del mundo –con un papel fundamental en las cadenas de suministro globales–, la suspensión de actividades y el cierre temporal de fábricas en su territorio provocaron la contracción de los flujos de comercio internacional. Según las estadísticas comerciales de la Administración General de Aduanas de China, la producción industrial en el país asiático cayó un 13,5 % en enero y febrero combinado, en comparación con el año anterior. Una caída severa si se pone en perspectiva con lo ocurrido durante el brote del SARS en 2002 y la crisis financiera de 2008. Asimismo, las exportaciones de mercancías del país al resto del mundo disminuyeron un 17,2%, mientras que las importaciones se redujeron un 4% durante los meses de enero y febrero frente al mismo período del año 2019. Las disminuciones, tanto de exportaciones como importaciones, fueron significativas en aquellos productos que se utilizan como intermedios en la producción como: textiles, equipos eléctricos y electrónicos.

Dentro de las manufacturas, los sectores más gravemente afectados –por su complejo encadenamiento productivo y su alto valor y volúmenes comerciales– han sido la industria automotriz, textil y de alta tecnología. Conforme los datos del Banco Mundial, para finales de febrero el comercio mundial ya exhibía una contracción de 5,7%, comparado con febrero de 2019.

Además de los efectos en la oferta mundial de bienes, la contracción de la demanda mundial de productos primarios de China, repercutió en los precios internacionales de los mismos. El Índice de los Productos Básicos (*CRB Commodities Index* en inglés), que mide la dirección del precio agregado de alrededor de 19 materias primas, cayó un 34% desde la confirmación del primer caso²³.

Para el mes de marzo, dada la cantidad de casos que comenzaron a reportarse en otras partes del mundo, la declaración de pandemia fue inminente, y con ello se agravaron los efectos en el plano económico-comercial internacionales.

Estados Unidos, la nación que, al momento de escribir este artículo, encabeza el listado de mayor cantidad de contagios y muertes por coronavirus en el mundo, reportó una caída pronunciada de sus exportaciones (9,3%) y sus importaciones (6,6%) para el mes de marzo, en comparación al mismo período durante el año 2019. La producción se vio reducida por dos factores claves: la falta de insumos del extranjero, y la imposición de la cuarentena. Las caídas más pronunciadas de las exportaciones se reflejaron en los suministros y materiales industriales, vehículos, piezas y motores automotrices, y bienes de capital. Mientras que, por el lado de las importaciones, las mayores disminuciones se reportaron en los bienes de consumo como teléfonos celulares, autopartes y accesorios para vehículos provenientes de Asia (*United States Census Bureau*, 2020).

²³ Estos efectos sobre los precios se combinaron con la reducción del precio del petróleo vinculada a la crisis política entre los países de la OPEP.

En Europa, las estadísticas disponibles no logran reflejar aún la contracción de los meses de marzo y abril, aunque sí muestran una reducción del 1,6% de las importaciones extra europeas para el primer bimestre del año, y una expansión de las exportaciones más lenta que la de 2019 (Comisión Europea, 2020a). El comercio con China, por ejemplo, se contrajo 3,6%. Las proyecciones de la Comisión Europea sostienen que en el resto del 2020 el comercio exterior de bloque decrecerá un 9,7% (Comisión Europea, 2020b).

En la región asiática, los efectos han sido severos en India, con caídas pronunciadas tanto de sus exportaciones (34,6%) como de sus importaciones (28,7%) en marzo 2020 con respecto al mismo período del año anterior (Banco Mundial, 2020).

Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios de América Latina y el Caribe continúan una tendencia contractiva –en 2019 se redujeron 2,4%– (BID, 2020). Para las economías caribeñas dependientes del turismo, el cierre de fronteras y la prohibición para viajar condujeron a una caída dramática de sus exportaciones que también se verá reflejado en su PBI. En el resto de la región el comercio de bienes también ha sido afectado por la contracción de la demanda mundial y la baja de los precios. En el mes de marzo, por ejemplo, Argentina tuvo una reducción de un 15,9% de sus exportaciones. En particular las ventas a Brasil se redujeron 16%, en tanto que las exportaciones a China lo hicieron 17,4% y las destinadas a EEUU, 34% (INDEC, 2020). Brasil, asimismo, tuvo una reducción de 19% en las exportaciones del mismo mes, en relación a marzo del 2019.

Las perspectivas para lo que resta del 2020 no son alentadoras para la economía mundial ni para el comercio internacional. La magnitud de la crisis parece superar a la del año 2009 y a la de 1930. Y aún dentro de las proyecciones disponibles existe un elevado nivel de incertidumbre.

La OMC ha estimado caídas de entre 13% y 32% del comercio mundial en 2020 –proyección que incluye 20 puntos porcentuales de incertidumbre– (OMC, 2020). El Fondo Monetario Internacional, por su parte, estima una reducción del 11% del comercio de bienes y servicios. Las variaciones dependen en gran parte de la duración de la pandemia y de las políticas comerciales y económicas que los Estados apliquen. Mayores restricciones al comercio, y menor nivel de impulso a la economía, llevan a suponer escenarios más pesimistas.

En la región de América Latina, el BID ha estimado que el PBI regional se contraerá entre -1,8% y -5,5% en 2020. El comercio, por su parte, presentará una contracción de entre -12,9% y -31,3% según los escenarios planteados por la CEPAL. Resulta relevante considerar tanto la disminución de los precios de los productos exportables de la región –estimada en 8,8%– así como la contracción del volumen –de al menos 6%–, explicada principalmente por una agudización de la contracción de la demanda mundial. La dependencia de varios mercados a la demanda de China o de EEUU incrementa su vulnerabilidad en estos contextos.

Las políticas comerciales durante la pandemia

En última instancia, el impacto económico final de esta pandemia dependerá de la eficacia de las medidas tomadas a nivel nacional, regional y mundial

como respuesta a la crisis. Desde el plano económico nacional, los gobiernos del mundo han adoptado medidas en la esfera de la política comercial y de la política fiscal.

Con respecto a la primera, a medida que el COVID-19 avanzó sobre diversas regiones del mundo y ante el temor por el desabastecimiento interno de medicamentos, insumos médicos y sanitarios; e incluso de alimentos, numerosos gobiernos recurrieron a las restricciones a las exportaciones.

Este tipo de medida comercial generalmente es utilizada en contextos de aumento de los precios internacionales de un determinado bien, en pos de proteger los precios domésticos y, en última instancia, a los consumidores nacionales. Pero a partir de la declaración de pandemia, y ante el temor por la escasez de los recursos, dichas políticas comenzaron a ser implementadas, ya no por razones de precios, sino más bien por volúmenes de exportaciones.

Para el 21 de marzo, según lo notificado a la OMC, 54 gobiernos habían impuesto algún tipo de restricción a las exportaciones; cifra que fue progresivamente en aumento, generando una especie de espiral proteccionista (Baldwin & Evenett, 2020). A la fecha, más de 90 países cuentan con algún tipo de medida de dicha índole.

Durante el mes de abril la Organización Mundial de Aduanas publicó "una lista indicativa"²⁴ de suministros médicos esenciales utilizados durante la pandemia, cuya producción se encuentra altamente concentrada en manos de unas pocas naciones desarrolladas –Alemania (14%), EEUU (12%), Suiza (9%), Países Bajos (7%), Bélgica (7%), Irlanda (7%), China (5%), Francia (5%), Italia (4%) y Reino Unido (4%)–, de las cuales, nueve de las diez mantienen reglas de autorización de exportación o alguna otra barrera al comercio.

El coronavirus no entiende de fronteras y, en efecto, este tipo de políticas comerciales no hacen más que privar el acceso a las naciones importadoras –principalmente países en desarrollo– del "kit de supervivencia" necesario para mantener sus sistemas de salud en funcionamiento y garantizar protección y bienestar a su población.

En paralelo, los países comenzaron a liberalizar las importaciones, facilitando las compras externas de medicamentos y productos médicos. Las estadísticas oficiales de la OMC muestran que, antes del estallido de la crisis sanitaria, el arancel aplicado a dichos productos relacionados con el COVID-19 se situaba en promedio en el 4,8% (OMC, 2020). Actualmente, alrededor de 97 países han levantado las barreras arancelarias aplicadas con anterioridad²⁵. Aunque algunos países han removido incluso medidas no arancelarias vinculadas con la simplificación de los procedimientos de aduana y la agilización de los requisitos en materia de aprobación y licencias.

Con respecto a las medidas de política fiscal, para contrarrestar los efectos de la crisis en el plano económico y social, los países adoptaron una serie de

²⁴ Lista completa de suministros médicos esenciales durante la pandemia del COVID-19: <https://bit.ly/2M5NyNB>

²⁵ Para ver en detalle las medidas de restricción y facilitación de exportaciones e importaciones en tiempo real, dirigirse a: <https://macmap.org/covid19>

medidas de emergencia que ya ascendieron los US\$ 8 billones (FMI, 2020). Si bien la capacidad institucional y financiera de cada nación influye en el tamaño y el tipo de asistencia de emergencia otorgada, los paquetes de ayuda están dirigidos principalmente a 3 cuestiones: financiamiento a los servicios de salud y de emergencia; apoyo a los hogares para la adquisición de bienes y servicios básicos; y ayuda a las empresas para evitar el quiebre y proteger a los trabajadores de ser despedidos.

Además del accionar unilateral, desde el plano regional se buscaron generar algunas respuestas coordinadas. Durante el mes de abril, los distintos esquemas de integración latinoamericanos –como Mercosur, Alianza del Pacífico, el Sistema de Integración Centroamericana y la Comunidad Andina, entre otros– han concertado virtualmente aunar sus esfuerzos y contribuir a la salida de la crisis. En el caso del Mercosur si bien no se logró un accionar coordinado en materia de sanidad y medidas de contención –siendo muy distantes los modelos de Argentina y Brasil– sí se dio lugar al intercambio de información, a la vez que a la creación de fondos de emergencia en pos de mejorar las capacidades nacionales en la lucha contra la enfermedad²⁶, poniendo de manifiesto que estos esquemas exceden a la vinculación estrictamente comercial.

En lo que respecta al plano internacional, un grupo de siete países –Nueva Zelanda, Australia, Singapur, Canadá, Chile, Brunei y Myanmar– se comprometieron en una declaración de finales de marzo, a mantener abiertas las cadenas de suministros y remover cualquier barrera al comercio existente sobre bienes esenciales, específicamente suministros médicos. Unos días después, el Grupo de los 20 emitió una declaración ministerial en la misma dirección, prometiendo trabajar conjuntamente para garantizar el flujo de suministros y equipos médicos.

Adicionalmente, la creciente demanda y volatilidad en los precios de los alimentos, el aumento del desempleo y la pobreza, y el miedo a que el proteccionismo se extienda a otros sectores e instrumentos políticos; ha puesto en marcha esfuerzos conjuntos para contrarrestar los efectos de la pandemia en lo relativo a la provisión de productos agrícolas y alimentos. En este sentido, el 21 de abril, los Ministros de Agricultura del G-20, en reunión extraordinaria, han emitido una declaración con el compromiso principal de preservar la seguridad alimentaria y la nutrición, asegurar el normal flujo de alimentos y productos agrícolas, proteger a los trabajadores del sector y, en caso de necesidad, adoptar medidas comerciales de emergencia que sean transparentes, proporcionales y temporales (G-20, 2020). Para el 22 de abril, en el marco de la OMC, alrededor de 50 miembros (incluidos China y EEUU), hicieron declaraciones similares, en pos de mantener el comercio en dicho sector abierto y predecible (WT/GC/208).

²⁶ El Mercosur aprobó un fondo de emergencia de US\$ 16 millones para el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”, financiado a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM).

Perspectivas para las negociaciones comerciales internacionales y la gobernanza global

La pandemia también ha generado un freno sobre las dinámicas de las negociaciones comerciales internacionales. Durante los meses de febrero, marzo y abril, la mayor parte de las negociaciones comerciales internacionales que venían en curso –como la del RCEP en etapa final en la región asiática– o que habían sido recientemente anunciadas –como el diálogo exploratorio entre EEUU y Kenia– entraron en un *impasse*, y solo se abordaron cuestiones técnicas vía videollamadas. La OMC suspendió sus actividades –e incluso la Conferencia Ministerial de Nur-Sultán–. Con las burocracias dedicadas a los temas urgentes la presión por nuevos acuerdos comerciales pareció relajarse, sin que ello implicase estar completamente ausente –como lo muestra el caso de las negociaciones México-Unión Europea, concluidas el 28 de abril de 2020–.

Como mencionamos arriba, la gobernanza del comercio internacional pre-pandemia, ya estaba debilitada. El multilateralismo como foro para las negociaciones comerciales registraba ya al menos una década de disfuncionalidad, a lo que se habían sumado limitaciones a la administración de comercio en el marco de la guerra comercial y del “nuevo proteccionismo”, y el bloqueo en el órgano de apelaciones del mecanismo de solución de controversias. No obstante, la dinámica prevaleciente seguía siendo la cooperativa; aunque regional (Zelicovich, 2018). Como sostiene Steinberg (2009), los países en materia de comercio están “condenados a cooperar”, y los acuerdos comerciales –con sus distintas variantes– siguen siendo el instrumento central para ello.

Así la primera observación es que la pandemia no hará desaparecer las negociaciones comerciales. Si se toman en consideración los anuncios de reactivación de diálogos diplomáticos vinculados al libre comercio de mayo 2020, el mundo post-COVID-19 en materia de agenda de negociaciones comerciales internacionales se parece mucho al anterior. En sí la agenda aún no ha presentado cambios. No obstante, las dinámicas relativas a las políticas comerciales mencionadas más arriba sí permiten alertar sobre una mayor saliencia de las medidas de restricción a las exportaciones (especialmente en insumos médicos o en las cadenas alimentarias); sobre la tensión entre facilitación del comercio y –nuevos– controles fitosanitarios; sobre la implementación de –nuevos– subsidios y medidas equivalentes; y sobre el creciente uso de plataformas digitales, lo que genera mayores incentivos a la negociación de comercio electrónico. En un segundo plano, asoman desafíos también en materia de propiedad intelectual y el desarrollo de una vacuna para el COVID (Velásquez, 2020), tema que ha sido relacionado al comercio a través del ADPIC.

Estos nuevos y reeditados desafíos para la gobernanza del comercio mundial demandan una respuesta global, pero sin embargo parecen encontrar mayor eco en el ámbito regional que multilateral. Y en esto, las perspectivas también se parecen bastante al mundo pre pandemia. Con la OMC limitada en sus capacidades y presa de las tensiones que acompañan el reacomodamiento del orden internacional, los acuerdos regionales o preferenciales vuelven a tener centralidad como modo de resolver las tensiones y fricciones del comercio internacional.

La pandemia ha puesto de manifiesto la debilidad de las instituciones existentes, y la dificultad para canalizar la cooperación a través de las mismas –incluso en materia de comercio internacional–. Repensar la gobernanza del comercio internacional es uno de los principales desafíos que plantea el COVID-19.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). *South Asia Economic Focus, Spring 2020: The Cursed Blessing of Public Banks*. Washington, DC: The World Bank.
- Baldwin, R, y Evenett, S. J. (2020). *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. Lóndres: CEPR Press.
- Baldwin, R. y Weder di Mauro, B (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. Lóndres: CEPR Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). "Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe", newsletter n° 3, 27 de abril 2020. Conexión INTAL.
- CEPAL (2020). "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", Informe Especial COVID-19 n°2, 21 de abril 2020. ONU-CEPAL.
- Comisión Europea (2020a). "Latest Eurostat data on international trade". 63/2020 *News Release Euroindicators*, 20 de abril 2020. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_151969.pdf
- Comisión Europea (2020b). "The impact of the Covid-19 pandemic on global and EU trade", Chief Economist Team, DG Trade, 17 de abril 2020. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/april/tradoc_158713.pdf
- Evenett, S., y Fritz, J. (2019). *Going it Alone? Trade policy after three years of populism*. . Lóndres: CEPR Press; Max Schmidheny Foundation; Global Trade Alert.
- Fondo Monetario Internacional (2020). Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Grupo de los 20 (2020). "Ministerial Statement on COVID-19". G20 Extraordinary Agriculture Ministers Meeting, 21 de abril 2020. Disponible en: https://g20.org/en/media/Documents/G20_Agriculture%20Ministers%20Meeting_Statement_EN.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). "Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de marzo de 2020", Informe técnico vol. 4 n° 71, abril de 2020. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_04_2023C143A444.pdf
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (2020). Monthly Advance Economic Indicators, *CB20-65 Report*, 28 de abril 2020. Disponible en: https://www.census.gov/econ/indicators/advance_report.pdf
- Organización Mundial de Comercio (2020). "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy". 855 *Press Release*. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

- Organización Mundial de Comercio (2020). "Trade in medical goods in the context of tackling COVID-19". *WTO Reports*, 3 de abril 2020. Disponible en: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf
- Steinberg, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista Española de Ciencia Política* (18), 149-176.
- Velásquez, G. (2020). Repensando la I+D para productos farmacéuticos después del choque de la Coronavirus COVID-19. *South Centre*. Informe sobre políticas n° 75. Disponible en: <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2020/05/PB-75-Espagnol.pdf>
- Zelicovich, J. (2018). Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, 7(3), 692-717.

Las deudas soberanas en el marco de la crisis del COVID-19

José Fernández Alonso²⁷

La crisis del COVID-19 asestó un *shock* de exiguos precedentes a la economía mundial, al deteriorar rauda y dramáticamente todos los *fundamentals* globales. El derrotero de los indicadores inherentes al endeudamiento soberano resulta una expresión cabal de ello. Para empezar, puede advertirse que desde que la Organización Mundial de Salud (OMS) calificara al coronavirus como una “emergencia de salud pública de preocupación internacional” a fines de enero de 2020, se registró un aumento significativo de los niveles de deuda soberana, tanto en términos absolutos como relativos. Todo ello, como resultado de las respuestas financieras y monetarias adoptadas por gobiernos de diferentes latitudes y adscripciones político-ideológicas en miras a sortear las urgencias socio-sanitarias acarreadas por la pandemia como asimismo financiar grandes paquetes de estímulo en el marco del colapso económico mundial. Adicionalmente, debe considerarse que, desde el brote de la mentada enfermedad, un número creciente de países se adentraron en crisis de deuda soberana, al manifestar dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros externos. A tales efectos, es de mencionar que a la República Argentina y Líbano (embarcados en procesos de reestructuración en instancias previas a la pandemia), se le sumaron los casos de Zambia, Ecuador, Ruanda e Islas Maldivas.

Las previsiones publicadas durante los últimos meses por los organismos multilaterales de crédito –el Fondo Monetario Internacional (FMI), en particular-, agencias calificadoras de riesgo, *think tanks* y referentes académicos de diversas trayectorias convergieron en apuntar que los indicadores adversos en materia de deuda soberana se acentuarán en los tiempos venideros, profundizando las vulnerabilidades de los Estados endeudados y complejizando aún más las condiciones para la recuperación económica mundial en el mediano y largo plazo.

Habida cuenta de su relevancia para el orden internacional, la contribución presente tiene por objetivo analizar la problemática del endeudamiento soberano en el marco de la crisis del COVID-19. El trabajo parte de la premisa de que el estallido de la pandemia acentuó la curva alcista de los niveles de endeudamiento de los Estados como así también la estructura asimétrica de los mercados internacionales de deuda soberana.

²⁷ Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de Economía Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Correo electrónico: josefernandezalonso@conicet.gov.ar

A esta breve introducción, le continúan dos secciones de desarrollo y unas reflexiones finales a modo de conclusión. En la primera sección, se analizan las condiciones de la deuda soberana antes del estallido de la crisis y sus variaciones durante los primeros meses de la crisis del COVID-19. En la segunda sección, en tanto, se aborda la cuestión de la crisis de deuda soberana y las condiciones actuales que refuerzan los diagnósticos respecto a la ocurrencia de una sucesión de crisis de deuda soberana.

La deuda soberana en tiempos del COVID-19: hacia el refuerzo de las vulnerabilidades pre existentes

El estallido de la pandemia del COVID-19 se contextualizó en un escenario harto complejo en materia de endeudamiento soberano. En este respecto, es de notar que desde los últimos decenios, y muy particularmente, desde la crisis financiera iniciada en Estados Unidos en 2008 y propagada rápidamente a casi todas las latitudes del globo, la deuda soberana creció de modo significativo. Sin ánimo de dar una revisión detallada de las cifras, basta marcar que a fines de 2018 (momento del que datan los últimos números consolidados a nivel global), los índices de deuda pública del 90% de las economías desarrolladas se presentaban más altos que los registrados en los tiempos inmediatos anteriores al inicio de la crisis de 2008/2009. Tal como remarcan Marialuz Moreno Badia y Paolo Dudine (2019), a fines de 2018 la deuda pública se ubicó 30 puntos porcentuales más arriba que la conocida en 2007 en más del tercio de los países desarrollados. En este universo de países, se identifican ratios de deuda pública/PBI que resultan desafiantes: Japón (239%), Grecia (193%), Italia (147%), Portugal (138%) y Estados Unidos (136%) (OCDE, 2020).

Un derrotero semejante siguieron en el período mencionado los países en desarrollo. En este sentido, puede señalarse que, para los denominados “mercados emergentes”, la relación deuda soberana/PBI aumentó a niveles comparables a los que prevalecieron durante las crisis de mediados de los años ochenta y noventa. Siguiendo con las observaciones de los precitados economistas,

los coeficientes de deuda pública a fines de 2018 se reportaban 70 por ciento encima de lo reportado en 2007 en casi una quinta parte de los países. Mientras tanto, ha habido un aumento constante de la deuda pública en los países en desarrollo de bajos ingresos en su conjunto, con dos quintos de ellos en todo el mundo en alto riesgo de sobreendeudamiento o en dificultades²⁸(Moreno Badia y Dudine, 2019).

En continuidad con lo apuntado en las líneas introductorias, se impone marcar que como respuesta a los desafíos acarreados por la pandemia, un colectivo cada día más creciente de gobiernos puso en marcha paquetes de estímulo para apoyar a sus respectivas economías. Para su concreción, anunciaron la adopción de políticas monetarias más laxas al tiempo de la asunción de mayor deuda. A modo de ejemplo, considérense los casos de la República Popular China (RPCh) y Estados Unidos (EE.UU.) cuyos gobiernos

²⁸Traducción propia.

anunciaron paquetes de estímulo de tres y dos billones de dólares, respectivamente. Del mismo modo, Alemania cuya trayectoria fiscal ortodoxa le valió los cuestionamientos de buena parte de los Estados miembros de la Unión Europea en la gestión de la crisis de deuda de la periferia de la Eurozona, aceptó incrementar su endeudamiento hasta 150 mil millones de Euros.

Según los pronósticos del FMI (2020), el gasto público comprometido para hacer frente a la pandemia tendrá como resultado un incremento de la deuda pública global de casi 16 puntos porcentuales: del 69,4% al 85,3%. En algunas regiones y países este fenómeno exigirá mayores porciones de sus presupuestos para hacer frente a sus viejos y nuevos compromisos soberanos. A modo ilustrativo, se repasa en la situación de EE.UU., la mayor economía hasta el momento, que en 2019 debió destinar el 8% de su presupuesto anual al pago de intereses por deuda soberana. Dado el incremento inminente de la deuda en el marco de la crisis del COVID-19, el país aumentará los *ítems* destinados al pago de intereses y capital de deuda soberana a expensas de "gastos discrecionales, incluyendo programas de defensa y transporte"²⁹(McBride et. al., 2020). Esta situación condujo a no pocos especialistas a alertar el peligro de EE.UU. y de otras economías desarrolladas de incurrir en una "trampa de deuda", entendida como un estado de endeudamiento soberano muy alto el cual refrena toda posibilidad de crecimiento, obligando a su vez a contraer nuevas y mayores obligaciones financieras (Lynch, 2020). En breve, una circunstancia experimentada por Japón desde hace decenios, la cual suele invocarse para escrutar su frágil desempeño económico.

Tabla 1. Relación deuda pública/PBI. Mundo, regiones y países seleccionados. 2012-2020. En porcentaje

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	65,8	65,0	65,2	66,8	69,4	68,2	68,6	69,4	85,3
Economías desarrolladas	76,7	75,9	75,7	75,8	77,5	75,9	76,0	76,6	94,2
Estados Unidos	80,8	81,6	81,4	81,1	82,1	82,1	83,2	84,1	107,0
Eurozona	73,2	75,7	75,9	74,7	74,3	72,2	70,5	69,1	81,3
Francia	80,0	83,0	85,5	86,3	89,2	89,5	89,6	89,8	106,7
Alemania	59,6	58,6	55,0	52,1	49,3	45,7	42,9	41,3	49,2
Italia	114,6	120,0	122,3	123,2	122,4	122,1	122,9	123,1	142,7
España	71,8	80,9	85,2	85,0	86,1	84,5	82,7	81,1	97,7
Japón	145,3	144,7	146,6	146,4	152,0	149,8	153,4	154,3	168,9
Reino Unido	74,8	75,9	78,0	78,4	77,8	76,7	75,9	75,5	85,9
Canadá	28,9	29,7	28,5	28,4	28,7	27,9	26,5	25,9	40,7
Mercados emergentes – Economías de ingreso medio	22,7	22,9	24,2	28,6	34,6	36,0	36,8	38,3	45,8
Asia

²⁹Traducción propia.

Europa	32,0	31,6	29,6	28,8	31,0	30,1	30,7	30,6	36,9
América Latina	29,6	29,7	32,3	35,7	41,1	43,3	44,1	45,3	51,7
Medio Oriente, Norte de África, Pakistán y Afganistán	-2,5	-3,4	-0,1	15,3	29,2	29,7	31,1	35,2	46,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IMF (2020).

En coincidencia con el diagnóstico de Simon Baptist (2020), se advierte que en este escenario no todos los Estados llegarán a acceder a la financiación requerida en el contexto actual, todo lo cual agigantará las brechas en los mercados internacionales de deuda soberana. Sin dudas, los más afectados en este marco serán aquellos catalogados como “en desarrollo” o “economías emergentes”, quienes deberán asumir el “gran desafío de convencer a los inversores internacionales de que les presten más dinero en un momento en que los inversores buscan lugares más seguros para estacionar sus fondos”³⁰ (Baptist, 2020). En contexto de incertidumbre imperante, el redireccionamiento de capitales hacia estos países sólo se hará a expensas de mayores niveles de rentabilidad, aumentando por consiguiente el riesgo a nivel sistémico.

En función de lo antedicho, puede bien colegirse que durante los próximos meses -años, inclusive- se reporte un incremento de la brecha entre los riesgos soberanos de los Estados desarrollados y en desarrollo. Con el encarecimiento del crédito, estos últimos países tenderán a registrar mayores urgencias presupuestarias como consecuencia del incremento de las partidas por el pago de intereses y un afianzamiento consiguiente de las restricciones financieras externas. Desde luego, la emisión de instrumentos de deuda en moneda nacional resulta siempre una opción viable -o incluso, deseable al soslayar el denominado “pecado original” de la deuda soberana³¹-, aunque más onerosa ya que los inversores tienden a identificar a estos activos como más riesgosos.

Crisis de deuda soberana: ¿hacia una explosión de casos?

La crisis del coronavirus se desató en un escenario ya complejo para los países en desarrollo, los cuales venían reportando un debilitamiento de sus condiciones macroeconómicas desde hacía varios trimestres. Concretamente, el sendero marcadamente negativo para el grueso de dichos países se inició durante los primeros meses de 2018, cuando los decisores de las instituciones monetarias más gravitantes en la arena internacional -la Reserva Federal de EE.UU., en lo principal- resolvieron poner fin a la política de expansión cuantitativa llevada adelante como respuesta a la crisis financiera internacional de 2008. Tal determinación,

³⁰Traducción propia.

³¹Para una profundización de las teorizaciones en torno al “pecado original” en los mercados de deuda soberana se sugiere consultar las obras de Ricardo Hausmann y Ugo Panizza (2003) y Barry Eichengreen y Hausmann (2010).

consustanciada mediante la suba paulatina de las tasas de interés de referencia internacional, implicó una reversión de los flujos de capital desde los países de la periferia a los centrales, bajo la lógica conocida como “vuelo hacia la calidad”.

Dicho redireccionamiento en los movimientos internacionales de capital estuvo acompañado por otro fenómeno sobre el cual los países en desarrollo cuentan con limitadas -o nulas- posibilidades de incidir: la baja generalizada del valor de los *commodities*. Aunque resulte una perogrullada, debe señalarse que los mismos resultan los principales pilares de la canasta exportadora para buena parte de este contingente de países.

En consideración de las indagaciones empíricas de Carmen Reinhart, Vincent Reinhart y Christoph Trebbesh (2016) en torno a los ciclos globales de los flujos de capital, es de subrayarse que los contextos históricos en los que se dio una caída del precio de los *commodities* junto con una salida generalizada de activos financieros desde las economías en desarrollo se consignó un incremento sustantivo del número de *defaults* soberanos.

Tal hecho estilizado, erigido a partir de series históricas que se inician en el último cuarto del siglo XVIII, sólo había reportado una única excepción: la segunda década del siglo XXI. En este sentido, y tal como remarca Reinhart (2019), a la caída concurrente de precios de los *commodities* y la salida de los flujos de capital de los emergentes tras la crisis de 2008/2009 no le siguió una oleada de crisis de deuda soberana. De acuerdo con su análisis, el “enigma de los *defaults* perdidos” se explica por el manejo macro prudencial que llevaron adelante los gobiernos de los emergentes durante este período y la consolidación de la RPCh como principal fuente de crédito oficial para los países en desarrollo. No obstante, los meses inmediatos previos al estallido de la crisis, se registraron una serie de procesos que permiten colegir sobre la ralentización -y hasta reversión- de tal situación. En este orden de ideas, se acentúa que la disminución de la tasa de crecimiento de la RPCh y el agravamiento de la crisis en los países latinoamericanos con los que tiene mayor exposición crediticia (la República Bolivariana de Venezuela, Brasil y Ecuador, en particular) coadyuvarán a una merma de la diplomacia financiera china, y junto a ello, del factor morigerador de las crisis de deuda soberana luego de la última crisis financiera internacional. El cúmulo de casos de crisis de deuda soberana registrado en los últimos meses da cuenta de una ratificación de tal hecho estilístico. En este contexto, y en coincidencia con Colby Smith y Robin Wigglesworth, se recalca que existe un creciente consenso por parte de instituciones y especialistas dedicados a la problemática de la deuda soberana respecto a que la sucesión de crisis reportada recientemente no supone sino la “punta de un iceberg”.

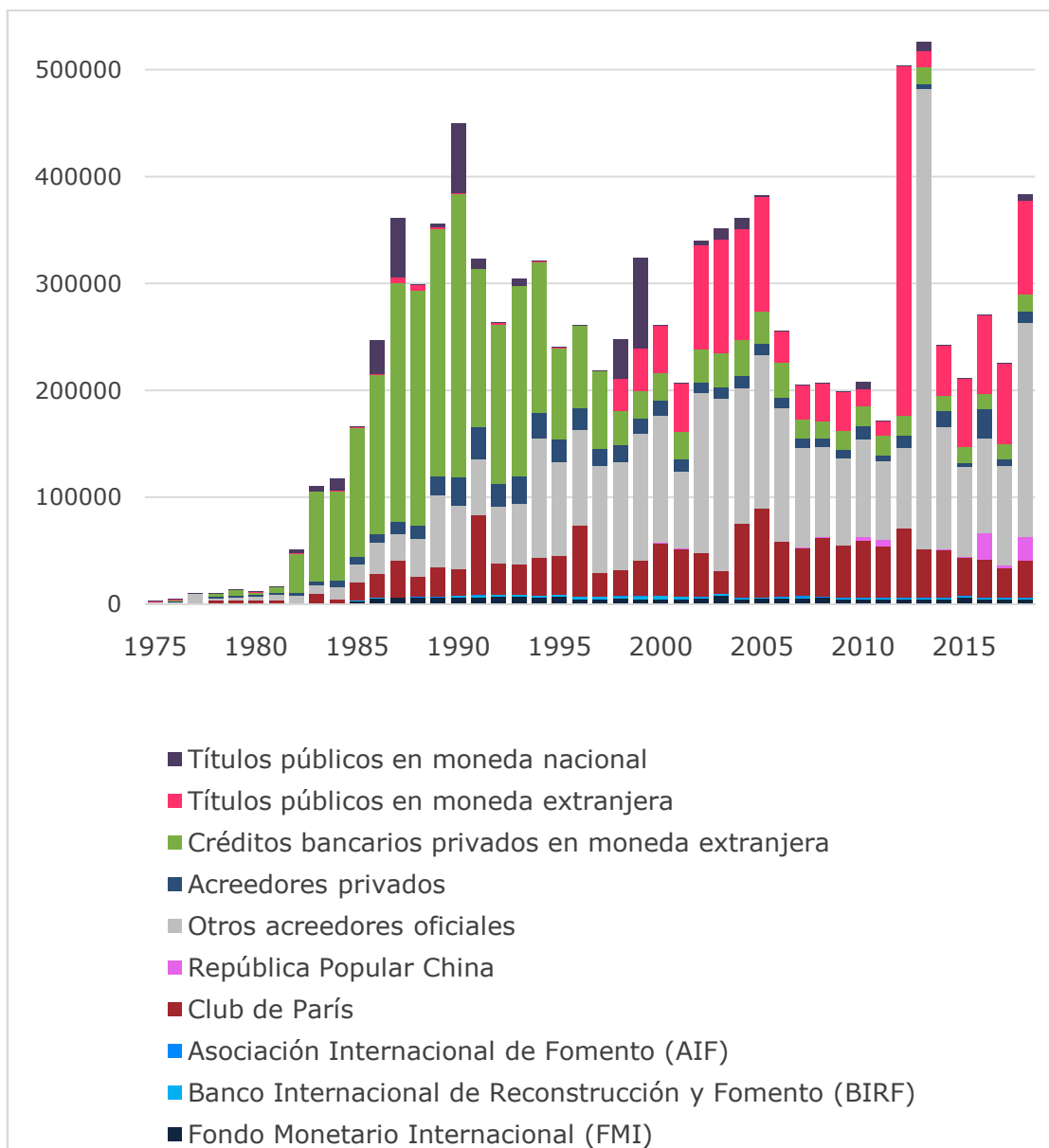
Llegado a este punto, conviene recordar que ante un escenario de dificultades para honrar sus compromisos financieros externos, los Estados disponen de dos grandes alternativas, a saber: por un lado, cumplir con sus compromisos soberanos sin alterar las condiciones y/o términos de sus deudas; por otro lado, procurar una revisión de esas obligaciones. Cada uno de estos senderos se presenta a su vez con un *set* de opciones específicos. En lo que respecta a la primera opción, los decisores de los Estados pueden llevar adelante políticas de ajuste, solicitar nuevos créditos -a organismos multilaterales de crédito, en especial- o hacer una combinación de ambos.

Por su parte, en lo que concierne a la opción de revisar los términos y condiciones de los contratos, los Estados pueden reestructurar sus deudas o repudiarlas.

En el contexto del COVID-19, cada una de estas alternativas resulta más intrincada que lo que implicaban en tiempos previos a la pandemia. En efecto, la posibilidad de llevar adelante políticas de austeridad fiscal se reconoce limitada por la necesidad de afrontar las demandas socio-sanitarias acarreadas por la gestión de la pandemia y el agotamiento político-económico y social ocasionado por la contundencia del colapso y por la imposibilidad de los mismos de responder con sus recursos a las demandas crediticias concurrentes de sus miembros. Por último, la alternativa de la reestructuración -al menos voluntaria- se reconoce restringida por la incertidumbre económica actual. Del mismo modo, el camino de la reestructuración se reconoce limitado por la ausencia de un régimen internacional para la resolución de crisis de deuda soberana. Las dificultades experimentadas por Líbano y la República Argentina en sus procesos de reestructuración de deuda con tenedores de títulos públicos en monedas extranjeras ilustran sobremanera la complejidad del escenario actual. Ante este escenario, los Estados en crisis de deuda soberana pueden verse presionados por los grandes fondos de inversión, quienes ostentan mayores incentivos para rechazar y/o obstruir todo proceso de reestructuración tras el arreglo que hiciera la administración presidida por Mauricio Macri (2015-2019) con aquellos tenedores de títulos públicos del Estado argentino en situación irregular (Smith y Wigglesworth, 2020). Este acuerdo, el cual cerró la denominada "saga de la deuda argentina", implicó una victoria *de facto* para aquellos que habían rehusado las ofertas de canje del país -*holdouts*- y muy particularmente, para los denominados "fondos buitres".

Del mismo modo, y conforme se advierte en el gráfico No. 1, las crisis de deuda soberana no sólo afectarán las vinculaciones de los Estados con sus acreedores privados, sino también con una pluralidad de actores entre los que se distribuye el endeudamiento de los países. De tal contingente de acreedores eventualmente afectados por la oleada de crisis de deuda soberana destaca el caso de las diferentes líneas de crédito provistas durante los últimos años por la RPCh. En este respecto, se abre el interrogante sobre si este país exigirá la ejecución de las garantías sobre las que canalizó buena parte de sus créditos no concesionales a otros países de la periferia o por el contrario, negociará procesos de reestructuración bilaterales, procurando preservar los activos de poder blando agenciados mediante estos instrumentos propios de la "diplomacia financiera".

Gráfico 1. Deuda en situación irregular a nivel mundial. 1975-2019
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de Bank of Canada – Bank of England (2019).

En consideración de este panorama, múltiples actores -gobiernos nacionales, instituciones internacionales, *think tanks*, y referentes académicos y políticos- comenzaron a propugnar iniciativas en torno a una moratoria global de deuda soberana, para los países de bajos ingresos, sobre todo. Los primeros pasos en tal sendero fueron ya adoptados por el G-20, quien anunció a mediados de abril la suspensión del cobro de intereses y capitales correspondientes a las deudas soberanas de los 76 países que operan como “prestatarios” de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Esto es, en resumidas cuentas, de los Estados con menor ingreso del mundo, que han visto reducir drásticamente sus ingresos externos no sólo por la mentada baja del generalizada del valor de los *commodities*, sino por el colapso de

las remesas y la parálisis de un sector clave para buena parte de ellos, como es el turismo. Por último, conviene apuntar que tal resolución, alcanzando la cifra de aproximadamente 20.000 millones de dólares, de ningún modo implica una condonación, sino una reprogramación de pagos para el bienio 2022-2024 (G-20, 2020).

Consideraciones finales

La crisis del COVID-19 agravó raudamente los indicadores relativos al endeudamiento soberano a nivel global, los cuales eran identificados como alarmantes incluso antes del estallido de la pandemia. Las medidas adoptadas por los gobiernos para afrontar las urgencias socio-sanitarias del contexto y llevar adelante políticas de estímulo económico en el contexto de colapsos económicos nacionales e internacionales no hizo -no hace- sino agravar el panorama. Diagnóstico semejante puede adoptarse en relación con los países que transitaban dificultades para cumplir con sus compromisos financieros al iniciar la emergencia sanitaria mundial. En este respecto, se subraya que estos países -afectados por la baja del precio de los *commodities* y la reversión de los flujos de capital desde principios de 2018- conocen mayores dificultades por la acentuación de estos procesos mutuamente reforzados.

En ausencia de una acción coordinada, la búsqueda crediticia en simultáneo de los Estados redundará en un cuello de botella, todo lo cual agudizará las asimetrías en las estructuras de los mercados de deuda soberana. En este sentido, aquellos Estados con mercados identificados históricamente como "seguros" tenderán a captar la mayor parte de los capitales, restringiendo consiguientemente el financiamiento para aquellos países calificados como "riesgosos" o "vulnerables".

Del mismo modo, la falta de una respuesta multilateral para la resolución de crisis de deuda soberana -fuera mediante condonación, reducción o reestructuración- acentuará la vulnerabilidad de aquellos países que ya atraviesan problemas para honrar sus compromisos financieros como asimismo de aquellos otros que lo experimenten en los próximos meses en la convergencia de las externalidades negativas acarreadas por la pandemia.

La ponderación de una salida cooperativa dista de ser un llamado voluntarioso. Todo lo contrario, se impone como la salida más racional en el marco de un escenario atravesado por la incertidumbre. En este respecto, se advierte que las salidas en solitario de la problemática del endeudamiento soberano no serían sino paliativos de corto plazo al implicar mecanismos de contención de la pandemia muy restringidos. En sintonía con las formulaciones de Pierre-Olivier Gourinchas y Chang-Tai Hsieh (2020) se advierte que para erradicar el virus en forma definitiva, se requiere hacerlo en todas partes.

Referencias bibliográficas

Bank of Canada (BoC) – Bank of England (BoE). (2019). *BoC-BoE Sovereign Default Database*. Ottawa: Bank of Canada – Bank of England.

- Recuperado de <https://www.bankofcanada.ca/2019/09/staff-working-paper-2019-39/>
- Baptist, S. (2020). Coronavirus pandemic could bring back a euro zone debt crisis, says EIU. *Capital Connection*. Recuperado en <https://cnb.cx/3ccsWOg>
- Eichengreen, B., & Hausmann, R. (Eds.). (2010). *Other people's money: debt denomination and financial instability in emerging market economies*. University of Chicago Press.
- Gourinchas, P. & Hsieh, C. (9/04/2020). The COVID-19 Default Time Bomb. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-sovereign-default-time-bomb-by-pierre-olivier-gourinchas-and-chang-tai-hsieh-2020-04>
- G-20 (2020). *G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting 15 April 2020* [Virtual]. Recuperado de [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMCBG_Communique_EN%20(2).pdf)
- Hausmann, R., & Panizza, U. (2003). On the determinants of Original Sin: an empirical investigation. *Journal of international Money and Finance*, 22(7), 957-990.
- International Monetary Fund (IMF) (2020). *Fiscal Monitor. Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic*. Washington: IMF.
- Lynch, D. (18/04/2020). Record government and corporate debt risks 'tipping point' after pandemic passes. *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2020/04/18/record-government-corporate-debt-risk-tipping-point-after-pandemic-passes/>
- McBride, J.; Chatzky, A. & Siripurapu, A. (2020). The National Debt Dilemma. *Backgrounder*. Washington: Council on Foreign Relations. Recuperado de <https://www.cfr.org/backgrounder/national-debt-dilemma>
- Moreno Badia, M. & Dudine, P. (2019). Nuevos datos sobre la deuda mundial: Un análisis a fondo de las cifras de los países. *Diálogo a Fondo*. 17 de diciembre de 2019. Recuperado en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=12467>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2020). *General government debt*. Recuperado de <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>
- Reinhart, C. (2019). The Curious Case of the Missing Defaults. *HKS Working Paper*. No. RWP19-004. Recuperado en <https://ssrn.com/abstract=3329592>
- Reinhart, C., Reinhart, V. & Trebesch, C. (2016). Global cycles: capital flows, commodities, and sovereign defaults, 1815-2015. *American Economic Review*, 106 (5). pp. 574-580.
- Smith, C. y Wigglesworth, R. (2020). Why the coming emerging markets debt crisis will be messy. *Financial Times*. 12 de mayo de 2020. Recuperado de <https://www.ft.com/content/f7157356-e773-47c4-b05d-8624a5ccfd03>

El impacto del COVID-19 en los mercados bursátiles

Luisina Ibañez³²

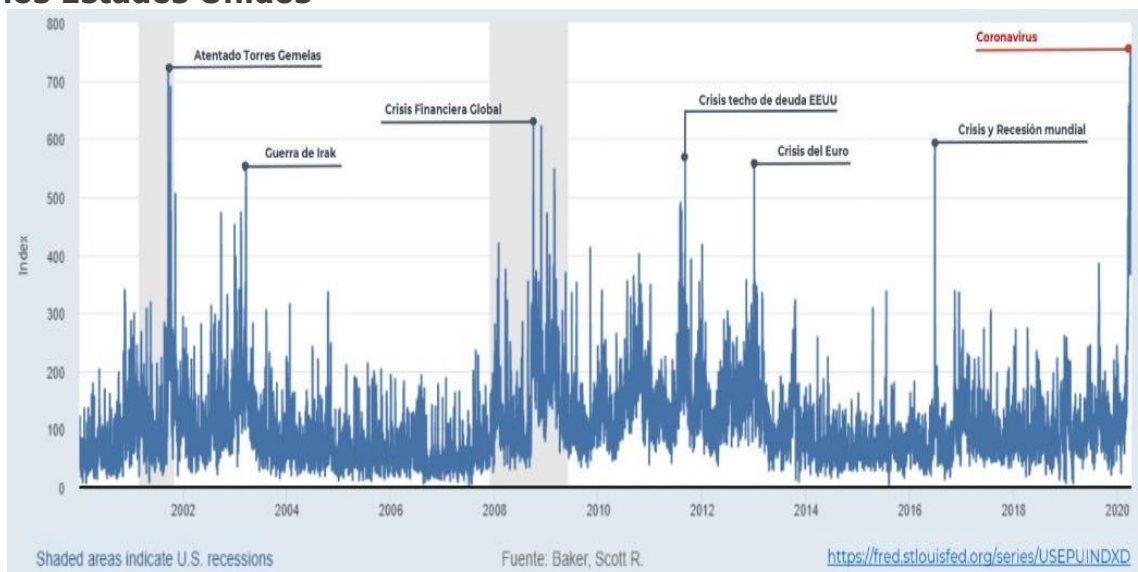
El 2020 se perfiló desde el comienzo como un año desafiante en lo económico. A la guerra comercial entre China y Estados Unidos se le sumaron las preocupaciones acerca del crecimiento global. En enero, el Banco Mundial (BM) preveía un crecimiento de 0.1% con respecto al 2019, ubicándose en un 2,5% para el año en curso (Banco Mundial, 2020). No obstante, al poco tiempo, el foco de atención y preocupaciones de los líderes, académicos y empresas a nivel mundial se concentró en el brote de un virus desconocido en la ciudad china de Wuhan, el cual se convirtió en pocas semanas en una problemática de proporciones globales.

Pocos acontecimientos de la historia contemporánea han producido las repercusiones que ha tenido, tiene y tendrá la actual pandemia sobre todos los ámbitos de la realidad internacional. En efecto, desde la declaración de la emergencia sanitaria a nivel global se han sucedido cambios tan significativos que no hay aspecto de la vida de las personas y sociedades que haya permanecido indiferente. El aporte presente tiene por propósito escrutar el impacto del COVID-19 en los mercados bursátiles alrededor del mundo.

En primer lugar, es esencial destacar los elevados niveles de incertidumbre que se produjeron en estos mercados a partir de la emergencia sanitaria. La pandemia de COVID-19 ha generado máximos históricos en la medición del indicador de incertidumbre elaborado por la división de investigación de la Reserva Federal de Saint Louis, conocida como Federal Reserve Economic Data (FRED por sus siglas en inglés). Como podemos ver en el siguiente gráfico, pocas veces se ha generado un nivel tan elevado de incertidumbre, el momento más cercano comparativamente es al atentado a las Torres Gemelas.

³²Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, estudiante del ciclo superior de Ciencia Política en la Universidad, miembro del Grupo de Estudio de Finanzas Internacionales (GEFI), así como también del Grupo de Estudio de la Unión Europea (GEUE) y el Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA). Correo electrónico: lolaibanez16@gmail.com

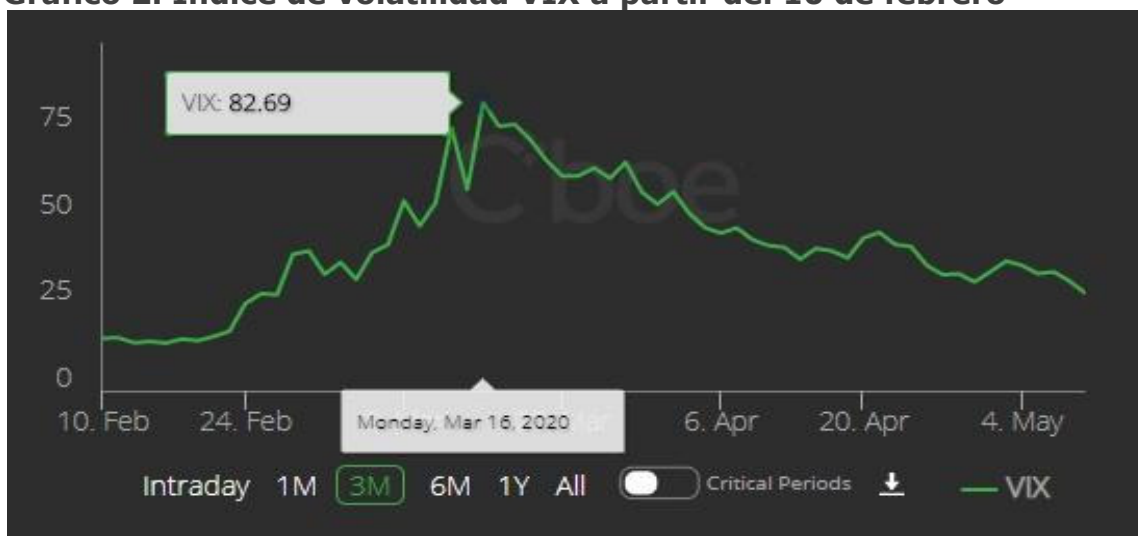
Gráfico 1. Índice de incertidumbre sobre la política económica para los Estados Unidos



Fuente: Federal Reserve Bank of Saint Louis (2020).

En un contexto caracterizado por una incertidumbre tan elevada, son esperables también altos niveles de volatilidad. Al respecto, puede notarse que el índice de volatilidad VIX, elaborado por la Bolsa de Comercio de Chicago (CBOE), alcanzó el 16 de marzo un máximo de casi 83 puntos en una escala de 0 a 100. La volatilidad, la cual comenzó a acentuarse hacia fines de febrero, tuvo su punto álgido a mitad de marzo para ir decreciendo paulatinamente durante el mes de abril. Con todo, es de advertir que hasta inicios de mayo, este indicador se muestra en niveles que duplican aquellos registrados durante las primeras tres semanas de febrero.

Gráfico 2. Índice de volatilidad VIX a partir del 10 de febrero



Fuente: Chicago Board of Exchange (2020).

La incertidumbre y volatilidad impactaron severamente en los mercados alrededor del mundo. En este contexto, los inversores emigraron

rápidamente hacia activos considerados más estables y confiables. En el gráfico 3, podemos observar que el índice dólar (indicador que mide el valor del dólar de EE.UU. con relación a una canasta determinada de monedas) tuvo su pico durante el mismo período de mayor volatilidad. Si bien se produjo una estabilización que atenuó esta tendencia fuertemente alcista, este índice sigue operando al cierre del presente artículo –principios de mayo de 2020- a niveles mucho mayores que los registrados durante la primera mitad de marzo.

Gráfico 3. Evolución del índice dólar (DXY)

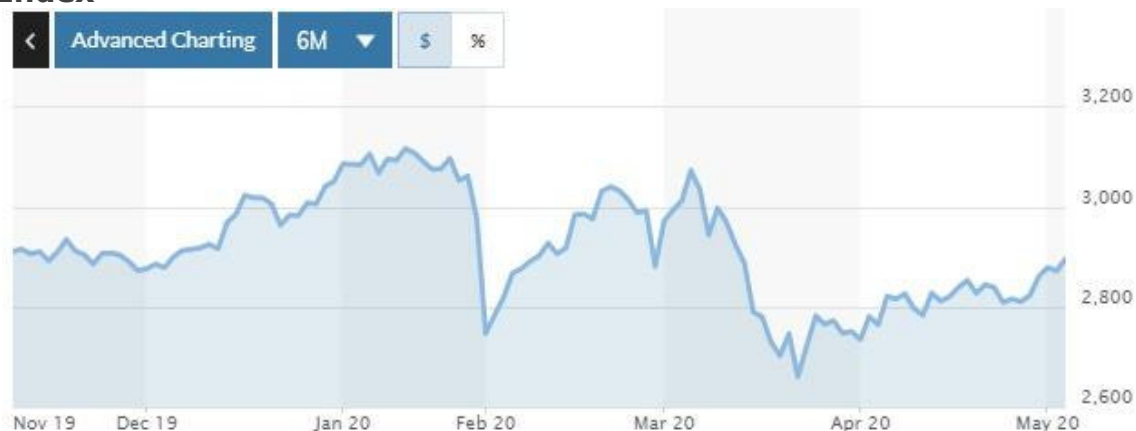


Fuente: Market Watch (2020a).

Los mercados desarrollados

En este contexto, las bolsas de las economías con mayor gravitación en la arena financiera internacional experimentaron una pronunciada caída generalizada. En el caso de la bolsa de Shanghái, capital financiera del país epicentro de la pandemia, el índice compuesto SSE experimentó una abrupta contracción el 20 de febrero. En esta fecha, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020a) informó en una rueda de prensa que la RPCh había notificado el registro de más de 74.000 casos y que otros países también habían confirmado casos positivos del mismo virus. Si bien el índice SSE se recuperó durante la primera mitad del mes de marzo, volvió a caer rápidamente en la segunda mitad, especialmente luego de que la OMS declarara la actual situación sanitaria como pandemia (OMS, 2020b).

Gráfico 4. Evolución Shanghai Stock Exchange (SSE) Composite Index



Fuente: Market Watch (2020b).

En el caso de Estados Unidos, decidimos utilizar el índice S&P 500 que es ampliamente considerado como el más representativo de la situación real de mercado y tradicionalmente utilizado como punto de referencia (*benchmark*), ya que engloba 500 empresas por capitalización bursátil que cotizan en la Bolsa de Nueva York (NYSE) o en NASDAQ.

Gráfico 5. Evolución índice S&P 500



Fuente: Market Watch (2020c).

Como podemos observar en el gráfico 5, este índice tuvo una caída sostenida a partir de la mencionada alocución del director general de la OMS y a los días actuales no ha logrado recuperar los niveles que mantenía a principio de año. Todo ello, a pesar de los estímulos fiscales y monetarios diseñados y ejecutados por el gobierno estadounidense (Tankersley, 2020) y de la Reserva Federal (Cox, 2020).

Este patrón de desempeño errático se replicó, por cierto, en las capitales financieras europeas como la Bolsa de París (CAC), de Londres (FTSE 100), de Milán (FTSE MIB), de Frankfurt y de Budapest (BUX). Con una caída más o menos pronunciada, las bolsas europeas se comportaron de la misma

manera que su homólogo estadounidense y lograron retomar cierto dinamismo gracias a las medidas del Banco Central Europeo (BCE, 2020).

Los mercados emergentes

En el caso de los denominados mercados emergentes, el impacto sobre sus principales índices bursátiles fue también pronunciado. A semejanza de lo ocurrido en los mercados de los países desarrollados, el descenso de los índices bursátiles se aceleró a partir del 20 de febrero, momento en el que la OMS catalogó a la enfermedad producida por el coronavirus como pandemia. En el gráfico 6, podemos detectar estos movimientos en la evolución del índice de la Bolsa de San Pablo.

Gráfico 6. Evolución índice BOVESPA



Fuente: Market Watch (2020d)

En el caso del Merval (Argentina), se replican estas tendencias de movimiento durante un mismo período temporal haciendo que el gráfico tenga características similares a las de su contraparte brasileña, aunque los movimientos del índice Merval aparecen mucho más marcados que en el caso del BOVESPA.

Gráfico 7. Evolución índice Merval



Fuente: Market Watch (2020e).

El desafío para los mercados emergentes es doble. No solo deben lidiar con una caída severa en las cotizaciones, sino también con la migración de los inversionistas, quienes cambian a posiciones consideradas más seguras en activos de mercados desarrollados. Un indicador ilustrativo de esta problemática es el índice MSCI EEM para mercados emergentes, que ha experimentado el mismo recorrido de los demás índices que mencionamos hasta ahora señalando un flujo de capitales que se alejan de los países en desarrollo.

A modo de cierre

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), se prevé que en 2020 la economía se contraiga un 3% para crecer un 5,8% en 2021. Esta última cifra puede parecer alentadora pero es importante recordar que luego de una brusca contracción económica es normal el consiguiente efecto rebote con períodos de crecimiento elevado. La recuperación económica luego de la pandemia será ardua y desafiante, especialmente para los países en desarrollo que deberán hacer frente a un escenario internacional con bajos precios de los *commodities* y volumen reducido de comercio, mientras lidian en muchos casos con altos niveles de deuda y poca capacidad fiscal.

El actual contexto de pandemia ha sumido a todos por igual en una incertidumbre generalizada y esta vez, no hay China ni India que puedan volver a motorizar el crecimiento global. Sin una recuperación conjunta no habrá una verdadera recuperación y el mundo en desarrollo seguirá rezagado. La prevención de nuevas crisis depende también de promover el desarrollo integral y sustentable de los países de renta media y baja, para lograr que recuperen niveles viables de deuda y puedan destinar los fondos necesarios no solo para combatir el virus, sino también para evitar efectos recesivos profundamente dañinos en sus sociedades. Para esto, líderes a nivel mundial y organizaciones internacionales deberán aunar sus esfuerzos para proveer una salida conjunta, ya que la única respuesta pertinente a un desafío global es un abordaje multilateral.

Referencias bibliográficas

- Banco Central Europeo (BCE) (2020). *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*. Recuperado de https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html
- Banco Mundial (2020). *January 2020 Global Economic Prospects: Slow growth, policy challenges*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges>
- Chicago Board of Exchange (CBOE) (2020). *VIX Index Charts & Data*. Recuperado en: <http://www.cboe.com/vix>
- Cox, Jeff (13 de abril de 2020). Here is everything the FED has done to save the economy. *CNBC*. Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2020/04/13/coronavirus-update-here-is-everything-the-fed-has-done-to-save-the-economy.html>

- Federal Reserve Bank of Saint Louis (FRED) (2020). Economic Policy Uncertainty Index for United States [USEPUINDXD]. Recuperado de: <https://fred.stlouisfed.org/series/USEPUINDXD>
- Fondo Monetario Internacional (2020). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Market Watch (2020a). US Dollar Index (DXY). Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/investing/index/dxy>.
- Market Watch (2020b). *Shanghai Composite Index (SHCOMP)*. Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/investing/index/shcomp?countrycode=cn>.
- Market Watch (2020c). *S&P 500 Index (SPX)*. Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/investing/index/spx>.
- Market Watch (2020d). *BOVESPA Index (BVSP)*. Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/investing/index/bvsp?countrycode=br>.
- Market Watch (2020e). *Argentina Merval Index (SPMERVAL)*. Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/investing/index/spmerval?countrycode=ar>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020a). *Alocución del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre el brote de COVID-19 celebrada el 20 de febrero de 2020*. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-on-20-february-2020>
- OMS (2020b) *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Tankersley, Jim (5 de mayo de 2020). Trump Eyes New Tax Cut for Next Stimulus Package. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/05/05/business/economy/trump-tax-cuts-coronavirus-stimulus.html>

Sistema financiero internacional durante la pandemia: ¿Algo nuevo bajo el sol?

Irene Ayelén Sacco³³

Introducción

La pandemia de la COVID 19 generó un impacto económico y social sin precedentes en la economía mundial. El Informe Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé una contracción del PBI mundial en torno al 2% con una mayor contracción en las economías desarrolladas que en las emergentes (CEPAL, 2020). Como resultado de la pandemia, se proyecta que la economía mundial sufra una brusca contracción de 3% en 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008-09 (FMI, 2020).

Los mercados financieros también se han visto gravemente afectados por los efectos de la pandemia con una salida masiva de capitales desde los mercados emergentes, impacto conocido como *flight-to-quality*, en la medida que los inversores buscan activos más seguros. La vulnerabilidad financiera se ha puesto de manifiesto en la acumulación de deuda global que alcanzó un nuevo récord de USD 255 billones ya en 2019 (IIF, 2020).

La crisis de la COVID-19 se convirtió en una prueba para conocer el grado de respuesta de los Estados en sus sistemas de salud. Desde la construcción de hospitales de emergencia en China, a la disposición de la medicina privada al servicio del Estado en España o al dilema de pacientes priorizados en Italia.

En este contexto, algunos organismos multilaterales de crédito lanzaron nuevas líneas para financiar -en forma diligente- el escenario crítico que enfrentan los países más pobres y en desarrollo para enfrentar la pandemia. Este artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, presentamos las decisiones que se articularon desde el G20. Segundo, presentamos las líneas de crédito y mecanismos que están generando los organismos multilaterales de crédito para enfrentar la pandemia en economías emergentes. Tercero, nos centramos en analizar las medidas tomadas por estos organismos con los países de renta baja del mundo. Por último, nos abocamos a realizar algunas reflexiones finales.

³³Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Integrante del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales y del Observatorio de Economía Internacional (UNR). Rosario, Argentina. Correo electrónico: irenesacco88@gmail.com

El G20 en un mundo de pandemia

El G20 nació en primera instancia como una cumbre de autoridades económicas y financieras en el año 1999 a raíz de la crisis asiática. No obstante, fue recién en el año 2008, como catalizador de la crisis financiera internacional, que logró reunir a los jefes de Estado de todo el mundo y se convirtió en un espacio de deliberación política y económica global.

El Grupo de los 20 es un foro que reúne a diecinueve miembros permanentes de todos los continentes y la Unión Europea (UE). Además, catorce organizaciones internacionales forman parte de este foro entre las que se destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre muchas otras.

El foro se conformó a partir de dos crisis que necesitaban la coordinación entre las principales economías avanzadas y emergentes del mundo. Su objetivo inicial estaba asociado a la promoción de un espacio en el cual los países “dialoguen a nivel político y técnico sobre el mejoramiento del sistema financiero y también sobre temas relacionados con el crecimiento de largo plazo como, por ejemplo, las políticas para morigerar el calentamiento global” (Carrera, 2009, p. 220).

El impacto socioeconómico de la crisis de la COVID-19 es un escenario urgente para la coordinación en un espacio multilateral como lo es el G20. Sin embargo, este foro se reunió por primera vez - en forma virtual - el 26 de marzo tras una solicitada realizada por Arabia Saudita que actualmente ocupa la presidencia. Hasta entonces, la mayoría de los Estados habían llevado adelante medidas de política monetaria, financieras, se decretaron aislamientos sociales, cierre de fronteras, etc.

Tras el desarrollo de la Cumbre Extraordinaria, el G20 emitió un comunicado que resume los acuerdos alcanzados por sus miembros. Se trata de un documento de tres páginas con una introducción y cuatro apartados.

Entre los principales puntos se pueden destacar los siguientes:

- Los países miembros se comprometen a tomar todas las medidas de salud necesarias y procurar garantizar un adecuado financiamiento para contener la pandemia y proteger a las personas, especialmente a los más vulnerables.
- Aseguran que están inyectando más de \$USD 5 billones en la economía global, como parte de una política fiscal específica, medidas económicas y esquemas de garantía para contrarrestar los impactos sociales, económicos y financieros de la pandemia.
- Solicitan a los Ministros de Finanzas y Gobernadores del Banco Central que coordinen acciones para desarrollar un plan de acción del G20 en respuesta a COVID-19.
- Apoyan los pasos dados por el FMI y el Grupo Banco Mundial (GBM) para colaborar con los países que lo necesitan utilizando todos los instrumentos en la mayor medida posible como parte de una respuesta global coordinada y les piden que actualicen periódicamente al G20 sobre los impactos de la pandemia, su respuesta y recomendaciones políticas.
- Trabajarán decididamente con las organizaciones internacionales (OMS, el FMI, el GBM) y los bancos de desarrollo multilateral y

regional para desplegar un paquete financiero sólido, coherente, coordinado y rápido.

Más allá de las decisiones acordadas, no hay, hasta el momento, medidas globales que denoten una cooperación multilateral acentuada. De hecho, la inyección de billones de dólares a la que refiere el mismo comunicado resulta de una simple sumatoria de los esfuerzos individuales e unilaterales que han emprendido los Estados.

Organismos multilaterales de crédito: fondos adicionales para enfrentar la pandemia

El impacto externo de la pandemia de COVID-19 puso a la economía mundial en caída libre. Al mismo tiempo, dejó al descubierto la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo. Para éstos, el riesgo de la pandemia se suma a la larga lista de dificultades que deben afrontar.

En este contexto, la manera de señales de los organismos multilaterales de crédito es a través del anuncio de nuevos paquetes de financiamiento y ayuda técnica. En el caso del GBM se sumaron desembolsos por parte de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), la AIF y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anunció un novedoso enfoque para dar respuesta a la emergencia sanitaria.

Por parte del GBM se incluye hasta USD 2.700 millones en nuevo financiamiento del BIRF; USD 1.300 millones de la AIF, que se complementarán con la reasignación de USD 2.000 millones de la cartera actual del Banco, y USD 6.000 millones de IFC, que incorpora USD 2.000 millones de líneas existentes de financiamiento del comercio.

El BID lanzó USD 3.200 millones adicionales al programa de préstamos inicialmente estipulado para 2020 y a través de BID Invest, la institución de este organismo que atiende al sector privado, se pondrán hasta USD 5.000 millones. Los créditos responden a cuatro líneas de financiamiento: respuesta inmediata para salud pública, redes de seguridad para las poblaciones vulnerables, productividad económica y empleo, y políticas fiscales para aliviar impactos económicos (BID, 2020).

El FMI dispuso un total de USD 50.000 millones a través de la re-adaptación de cuatro líneas: financiamiento de emergencia (Servicio de Créditos Rápidos e Instrumento de Financiamiento Rápido), Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes, ampliación de programas vigentes, y fortalecimiento de las capacidades.

Para la región de América Latina y el Caribe, otra institución de financiamiento implementó modalidades diferentes. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), concluyó una emisión de deuda en el mercado estadounidense, que dio como resultado la colocación de un nuevo bono por un monto de USD 800 millones. Estos recursos se destinarán a financiar parcialmente políticas anticíclicas y sociales de los países miembros por un total de USD 2.500 millones.

Estas cadenas de transmisión financiera a velocidad e intensidad poco usual, demuestra la debilidad de los emergentes a la dependencia del financiamiento exterior y la elevada exposición de la deuda que se contraerá en dólares. Una circunstancia que parece nueva con mecanismos

innovadores, trae aparejada problemas de sostenibilidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo que deberán afrontar en una temporalidad no tan larga.

Organismos multilaterales de crédito y los países más pobres

Para analizar el vínculo de los organismos multilaterales de crédito con los países de renta baja nos debemos referir a la clasificación de los países según el nivel de ingreso elaborado por el BM y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

El Banco Mundial clasifica las economías del mundo en cuatro grupos de ingreso: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. Esta clasificación se basa en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita realizado a partir de un método que, el mismo organismo, denomina "método del Atlas". El INB y los umbrales se expresan en dólares de los Estados Unidos (EEUU) en valor corriente.

Tabla 1. Clasificación en base al INB

Umbral	Julio 2019/USD (nuevo)	Julio 2018/USD (antiguo)
País de ingreso bajo	1,025 o menos	995 o menos
País de ingreso medio bajo	entre 1,026 y 3,995	entre 996 y 3,895
País de ingreso medio alto	entre 3,996 y 12,375	entre 3,896 y 12,055
País de ingreso alto	más de 12,375	más de 12,055

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BM. Julio 2019

La AIF se creó en septiembre de 1960 como un organismo que otorgaría "créditos blandos" a los países en desarrollo, es un fondo del BM. Una coalición de sesenta gobiernos de todo el mundo son los miembros donantes, mientras que, actualmente, setenta y seis países son los prestatarios. En el Convenio Constitutivo de la AIF se destaca su objetivo que consiste en "promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y, de este modo, elevar el nivel de vida en las regiones menos desarrolladas del mundo (...) especialmente mediante la aportación de recursos financieros" (AIF, Art. 1º, 1960).

Con el estallido de la pandemia, el GBM y el FMI decidieron elaborar un comunicado para solicitar a los países acreedores bilaterales suspender momentáneamente el pago de las deudas de los países de la AIF, que albergan una cuarta parte de la población mundial y que son los que más se verán afectados con esta crisis sanitaria y socioeconómica.

Mediante el acuerdo de la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, y el presidente del GBM, David Malpass, a partir del 1º de mayo de 2020 entró en vigencia la suspensión de pagos de la deuda de los países de la AIF que soliciten un período de gracia. Esta iniciativa es monitoreada por ambos organismos ya que se les solicita transparencia y elevación de los datos pertinentes para evaluar la sostenibilidad de sus deudas y el uso que hacen de los fondos ahorrados en el servicio de las mismas.

Mientras tanto, dos ex-funcionarios del FMI recomendaron una moratoria momentánea para todos los países deudores emergentes, hasta tanto se supere la actual pandemia. Se trata de una propuesta planteada por el ex-jefe del organismo, Kenneth Roggoff y la ex-jefa de investigadores de la entidad, Carmen Reinhart, quienes recomendaron "una moratoria temporal inmediata sobre los reembolsos de deuda externa para todos los soberanos, excepto los calificados como AAA" (Reinhart, C. y Rogoff K, 2020).

Reflexiones finales

El panorama que emerge de esta crisis global abre un paraguas de incertidumbres desde varios frentes. Es, además, un escenario post-COVID 19 desalentador para las estadísticas mundiales.

No obstante, esta pandemia puso sobre la mesa otros riesgos que estaban latentes en el plano internacional. Es el caso de la crisis del multilateralismo a través de un proceso de decadencia del institucionalismo liberal y la interdependencia.

Esta situación puede observarse en el G20. Un foro –a todas luces-carente de liderazgo para asumir la gobernanza global, la suma de los esfuerzos individuales de los Estados es insuficiente para convertirse en un foro decisivo y a la altura de los acontecimientos.

Los intentos del GBM y el FMI para aliviar las deudas de los países más pobres resulta, también, una visión sesgada sobre la realidad que afrontan aquellos países, que, sin estar dentro de los umbrales de la pobreza tienen que hacer frente al dilema de pagar los altos niveles de deudas ya existentes o enfrentar los gastos necesarios de salud pública. Tal vez, sea el momento de revisar los estándares que colocan a un país como pobre o no. ¿Algo nuevo bajo el sol? Después del lanzamiento de apoyos flexibles por parte de los organismos multilaterales de crédito hay pocas certezas de lo que pueda ocurrir con las deudas de los países –altamente- endeudados. Se requieren medidas excepcionales para hacer frente a una crisis sin precedentes. Las "nuevas líneas" parecen traer parte del viejo círculo.

Algo hay de cierto y nuevo, como ha dicho el economista indio ex jefe del BM y actual presidente de la Asociación Económica Internacional, Kaushik Basu, "el mundo que veremos cuando hayamos salido del todo será muy distinto".

Referencias bibliográficas

- AIF (Asociación Internacional de Fomento) (1960). *Convenio Constitutivo*. Recuperado de: https://aif.bancomundial.org/sites/default/files/pdfs/aif_convenioconstitutivo.pdf
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (26 de marzo de 2020). Grupo BID anuncia áreas prioritarias de su apoyo a países afectados por el COVID-19. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/noticias/grupo-bid-anuncia-areas-prioritarias-de-su-apoyo-paises-afectados-por-el-covid-19>
- BM (Banco Mundial) (1º de julio de 2019). Nueva clasificación de los países según el nivel de ingresos para 2019 y 2020. Recuperado de:

- <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingresos-para-2019-y-2020>
- Carrera, J. (2009). El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional. *BCRA Investigaciones Económicas*, enero-junio, 217-244. Recuperado de: <http://www.bcr.gov.ar/pdfs/investigaciones/53-54-10-carrera.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe Especial COVID-19 N° 2*, 21 de abril, Santiago de Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020). *Perspectivas de la economía mundial*. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- G20 (2020). Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19. Recuperado de: [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99Summit_Statement_EN%20(3).pdf)
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales) (2020). *Global Debt Monitor COVID-19 Lights a Fuse*. Recuperado de: https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Research/Global%20Debt%20Monitor_April2020.pdf
- Reinhart, C. y Rogoff K. (13 de abril de 2020). Suspend Emerging and Developing Economies' Debt Payments. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/bigpicture/multilateral-medicine>

COOPERACIÓN Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

La Seguridad Internacional y el COVID-19: tendencias que se potencian

Emilse Eliana Calderón³⁴

Realizar elucubraciones acerca del orden internacional pos COVID-19 suena cuanto menos pretencioso siendo que la pandemia aún no ha concluido, que la vacuna no fue hallada y que al momento de escribir estas líneas resuenan en los titulares de los medios de comunicación más importantes del globo, las posibilidades de rebrote en los países que parecían haber aplanado la curva de contagio y están saliendo progresivamente de la cuarentena. Más aún si se considera que los análisis sobre el orden internacional ya venían navegando en un mar de incertidumbre acorde con el momento de transición en lo relativo al liderazgo y las pujas de poder que tienen a Estados Unidos y China como actores preponderantes, aunque no exclusivos. No obstante estas limitaciones, hay varias aseveraciones generales que parecieran resultar innegables. El mundo ya no va a ser el mismo, la globalización muy posiblemente se vea limitada en su avance irrestricto, la economía internacional va a atravesar mucho más que tiempos difíciles, los estados se enfrentarán más claramente a la necesidad de apuntalar sus sistemas sanitarios e impulsar el desarrollo científico-tecnológico y las decisiones que adopten a nivel de su política exterior con respecto a sus amistades a nivel global, podrían resultar cruciales en el mediano plazo. Circunscribiendo la mirada al ámbito de la Seguridad Internacional también se pueden identificar algunas premisas básicas, aunque no novedosas, sin temor al equívoco. Las mismas consisten en la confirmación de tres tendencias que se han ido desarrollando a lo largo de las décadas que ya lleva el período de Posguerra Fría y que, en el contexto de la pandemia, se ven potenciadas. A saber: el proceso de complejización de la Seguridad Internacional debido a la articulación entre la conflictividad tradicional y no tradicional; el rol de la periferia como foco de generación de violencia cuyas problemáticas estructurales operan como condicionantes negativos; y la puesta en valor del Estado como actor soberano encargado de velar por la seguridad de la sociedad nacional en un sentido amplio. Asimismo, es importante aclarar que estas tendencias sistematizan fenómenos que coexisten como parte de una misma realidad pese a discurrir en sentidos opuestos, expresando dicotomías que les son inherentes sin implicar por esto un contrasentido. Éste es el caso de la consolidación de la lógica de conflictividad no tradicional que desdibuja la relevancia y centralidad de la figura del Estado y, por otro lado, la revalorización de ese mismo Estado

³⁴ Doctora en Relaciones Internacionales, Investigadora Asistente de CONICET y docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario, Argentina. Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

como sujeto encargado de proveer seguridad a sus connacionales en las múltiples dimensiones económica, ambiental, social, etc.

Ahora bien, como primera tendencia se puede observar que el paso del COVID-19, al igual que aconteció con los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha provocado un salto cualitativo en el proceso de complejización de la Seguridad Internacional como campo de análisis, consolidando la erosión del paradigma westfaliano y clausewitziano que acontece desde principios de los años 70. Específicamente, dicha complejización discurre de manera preponderante en lo relativo al tipo de conflictividad no tradicional que vulnera la seguridad de los estados.

En este sentido, en primer lugar, la dicotomía exterior-interior carece de sentido frente a una amenaza cuya dinámica es transnacional y corta horizontalmente las fronteras de los estados utilizando como correa de transmisión el movimiento de los individuos alrededor del globo. Esto quedó demostrado con el más que extenso recorrido que realizó el COVID-19 partiendo desde Wuhan, en la provincia china de Hubei y alcanzando todos los continentes del planeta excepto la Antártida. En segunda instancia, se flexibiliza al máximo la noción de distancia porque los estados no identifican la amenaza del virus únicamente en función de su contexto regional y de sus vecinos limítrofes. De hecho, por ejemplo, en el caso de Paraguay y Argentina, el proceso de toma de decisiones con respecto al modo de afrontar la pandemia se concretó de manera anticipada a la llegada masiva del COVID-19 a la región latinoamericana y en función de los acontecimientos desencadenados preponderantemente en otras latitudes más lejanas del mundo. En tercer término, se puede observar que los afectados por la amenaza que conlleva el virus son, además de los estados, los individuos e, incluso, algunos sectores puntuales de las poblaciones en función de su edad avanzada, de patologías respiratorias preexistentes o de la conjunción de ambas condiciones, como así también de la situación de vulnerabilidad socio-económica en la cual se encuentran. Por consiguiente, se ratifica la profundización de la aplicación de la noción de seguridad más allá del Estado así como su abordaje desde dos criterios, uno geográfico y el otro ligado al objeto de la seguridad.

Asimismo, en cuarto lugar, se reafirma la tendencia a la ampliación de la concepción realista de la seguridad. Primero, dada la naturaleza sanitaria que posee la amenaza del COVID-19 que compromete seriamente la salud pública y llevar al límite las capacidades de los sistemas sanitarios de los estados. Segundo, en función de su articulación e impacto en ámbitos distintos y diversos de la realidad al interior de los estados y en lo relativo a sus vínculos internacionales. En ambos casos se confirma el carácter multidimensional de la pandemia como amenaza que afecta, entre otras muchas cuestiones, los vínculos de comercio internacional, las relaciones de poder entre los países centrales del sistema, los lazos de cooperación internacional, los sistemas económicos y financieros nacionales y las estructuras sociales de las naciones.

Consecuentemente la pandemia provocada por el virus COVID-19 se erige en una amenaza no tradicional y el escenario de Seguridad Internacional instaurado como resultado directo pone en primer plano la noción de Seguridad Global. Este concepto apunta a expresar la existencia de una red mundial de relaciones económicas, sociales, comunicacionales, culturales y,

como quedó demostrado por la coyuntura en curso, también sanitarias, que fractura la idea westfaliana de Estado y da lugar a nuevas formas de inseguridad desplegadas al interior de las fronteras y que, al mismo tiempo, las trasciende afectando a diferentes grupos de individuos en todos los rincones del globo.

Por otra parte, se puede apreciar que el paso de la pandemia, corrobora y potencia el impacto negativo transversal que tienen las problemáticas estructurales de tinte económico, social e institucional con respecto a la potenciación de las amenazas no tradicionales en la periferia del sistema internacional. De este modo se refuerza el enfoque de académicos como M. Ayoob, A. Acharya, S. David, S. Neumann y Lynn-Jonnes, entre otros, que abordan el escenario de Seguridad Internacional surgido en posguerra fría otorgándole un rol destacado a los estados periféricos en contraposición a la exclusión sistemática que estos países sufrieron de la agenda sobre Estudios de Seguridad que primó durante el conflicto bipolar, debido a su fuerte impronta eurocéntrica (Acharya, 1999).

Este conjunto de estados, en líneas generales, en función de sus problemas estructurales económicos y sociales, la fragilidad de su institucionalidad y las dificultades de gobernabilidad, desempeñan un rol central en lo que respecta a la posibilidad de convertirse en escenarios propicios para el surgimiento y posterior propagación de amenazas multidimensionales cuyo alcance transnacional impacte en la Seguridad Internacional a nivel global, incluidos los estados del centro del sistema. De hecho, en lo que se refiere a la diseminación del coronavirus está claro que las condiciones preexistentes en la periferia resultan, cuanto menos, muy propicias para el avance del contagio y potencian su capacidad de daño. En este sentido la combinación de pobreza, hacinamiento en viviendas precarias, en muchos casos con un acceso muy limitado a condiciones de higiene básicas y sistemas sanitarios vulnerables, resultan un contexto de cultivo ideal para el contagio del virus. Asimismo, también es de presuponer que existen amplias posibilidades de que la permanencia y aumento exponencial del COVID-19 en ese grupo de países resulte un condicionante negativo para los estados que se encuentran en el centro del sistema internacional y que, presumiblemente en función de sus recursos y capacidades mayores, puedan salir con más rapidez de la crisis sanitaria. Es por ello que, de manera inédita, el actual contexto de pandemia remite a la noción de Seguridad Global por excelencia dado que se vulnera de manera masiva y en simultáneo la seguridad tanto del centro como de la periferia del sistema internacional.

Por último, el paso de la pandemia muestra la necesidad imperiosa de contar con estructuras estatales sólidas y eficientes que gestionen lo público para superar la coyuntura sanitaria así como la crisis económica y social que ya se hizo presente con el incremento estrepitoso de los números relativos al desempleo y la caída de la actividad económica en general. En línea con ello y, en lo que atañe a la idea de Seguridad Nacional, dicha gestión es tarea y responsabilidad del Estado que se sirve de las Fuerzas Armadas como un instrumento previsible. Esto en función de su *expertise* para manejar una situación de crisis en plazos de tiempo muy acotados que dan por resultado un escenario imprevisible, en el cual se requieren capacidades logísticas, comunicacionales y de movilidad amplias pero también una mentalidad acorde a la necesidad de enfrentar situaciones de riesgo

(Escuela Superior de Guerra Conjunta, 2020). En este sentido, si bien la respuesta sanitaria es primigenia y fundamental no es la única porque para evitar que el virus se expanda es necesario, por ejemplo, garantizar tanto el aislamiento efectivo con la vigilancia de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, como la seguridad de infraestructura crítica. De este modo se puede apreciar como los diferentes países se sirven del empleo del instrumento militar para la concreción de una multiplicidad de tareas que, por ejemplo, en Argentina son conceptualizadas como de apoyo a la comunidad nacional y tienen una naturaleza subsidiaria con relación a la misión principal de Defensa Nacional.

Por ende, independientemente del caso nacional al cual se haga mención, el despliegue de las Fuerzas Armadas parece ineludible y esto reafirma el enfoque estadocéntrico de la Seguridad Internacional, más allá de considerar que la dinámica de conflictividad no tradicional prima y es esencial. De ahí la vigencia de la definición dada por Naciones Unidas, aún antes de finalizada la Guerra Fría, acerca de la Seguridad Internacional entendida como "Una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios" (1986). Para finalizar este ensayo, solo queda por señalar la inconveniencia de que, en tiempos complejos como el que se está transitando, las reflexiones pongan el foco de atención de manera unívoca y absoluta en la incertidumbre que se genera de cara al futuro o bien que intenten predecir los cambios por venir en base a la presunción de que la coyuntura que se está viviendo es completamente determinante al respecto. En ambos casos se menosprecia la importancia de las tendencias que hasta el momento se venían desarrollando y que, de alguna manera, son las que potenciarán o ralentizarán los supuestos vientos de cambios. Por eso, en lo que se refiere a la Seguridad Internacional y reflexionando sobre el modo en el que se vienen desarrollando los acontecimientos, si bien es cierto que la pandemia acarreada por el COVID-19 instaló un escenario completamente inédito a nivel planetario, esto no equivale a decir que era absolutamente inesperado.

De hecho, por ejemplo, los documentos de seguridad estratégica de Estados Unidos y España incluyen las alertas sanitarias globales como escenarios posibles de inseguridad y Washington y Londres han desarrollado estrategias de bioseguridad nacional como parte de su esquema de seguridad estratégica hace ya algunos años. Ambos son datos concretos que dan cuenta de la consciencia acerca del riesgo de atravesar una situación de pandemia frente al descontrol de, en este caso, un virus, en función de la intensidad y velocidad de la globalización. En el mismo sentido, se podría decir que desde el inicio del siglo XXI existe un reconocimiento cada vez más extendido y consistente con respecto a la vinculación entre los problemas estructurales de la periferia y los contextos de origen y potenciación de ciertas amenazas no tradicionales como, por ejemplo, el crimen transnacional organizado en la región latinoamericana que es conceptualizada como la más desigual del planeta desde una mirada económica y social. Por último, frente a una situación de emergencia global la centralidad del rol estatal materializado en la instrumentalización de las Fuerzas Armadas y en la decisión de replegarse fronteras adentro tampoco

es sorpresiva tratándose de un sistema internacional que hasta el momento no ha dejado a un lado su naturaleza anárquica.

Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (1999). The periphery as the core: the third world and security studies. *York University Centre for International and Strategic Studies Occasional Paper*, núm. 28. Recuperado de <https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/1412/YCI0071.pdf>
- Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas (abril del 2020). *Observatorio de la crisis Covid-19*. Recuperado de http://esgcffaa.edu.ar/pdf/ESGCFFAA-2016_pdf-78.pdf
- Naciones Unidas (1986). *Los Conceptos de Seguridad*. New York.

Las dinámicas de la cooperación internacional durante la pandemia

Marina Zalazar³⁵

Las transformaciones en el escenario internacional que han acaecido en los últimos años han dejado marcas en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. La mayor participación de los denominados países emergentes y en particular de China, la expansión de la cooperación sur – sur y la cooperación triangular frente al menor financiamiento disponible para países de renta media, la nueva agenda de cooperación internacional guiada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el involucramiento de actores privados en los proyectos de cooperación son algunos de los hechos que marcaron los últimos años en el campo de la cooperación al desarrollo.

El actual escenario internacional de crisis sanitaria causado por la expansión del coronavirus a nivel mundial así como ha propiciado que algunos Estados tomen medidas de forma unilateral y de corte nacionalista, también ha impulsado la expansión de la ayuda humanitaria provista por algunos países y organizaciones internacionales y en foros multilaterales de cooperación internacional. Ahora bien: ¿el presente escenario ha modificado la arquitectura internacional de cooperación al desarrollo? Para responder a esta pregunta en el presente artículo se hará un recorrido por las diversas formas que tomó la cooperación internacional durante la crisis sanitaria.

Antes de comenzar el recorrido es pertinente señalar que el concepto de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) que guiará el trabajo es el de Bruno Ayllon (2007). Este concepto hace referencia a la participación de actores estatales, no estatales y de carácter subnacional en acciones que persiguen el objetivo de impulsar el desarrollo en aquellos países vulnerables y que no pueden lograrlo por sí solos³⁶. En este sentido, la CID implica una transferencia de recursos (materiales e inmateriales) a estos países vulnerables y conlleva en la mayoría de los casos un interés mutuo de los socios cooperantes. En este punto es importante resaltar, coincidiendo con Montúfar (2004), que un enfoque integral del fenómeno de la cooperación al desarrollo debe incluir tanto las teorías predominantes sobre el desarrollo, como así también las consideraciones acerca de cómo las organizaciones internacionales y el poder e intereses de los estados moldean al fenómeno en estudio. Es decir, un actor internacional coopera persiguiendo un interés propio, inspirado en determinadas teorías acerca de

³⁵Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: marinazalazar15@gmail.com

³⁶En concreto, Ayllon (2007: 29) refiere a la CID como “el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por sí solos”.

qué se entiende por desarrollo y amparado por estructuras institucionales multilaterales tanto regionales como internacionales.

Al respecto de qué se entiende por desarrollo en la actualidad, hay que hacer referencia al concepto de Desarrollo Sostenible, es decir, aquel capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en el año 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas y que guían hoy a la CID son un conjunto de metas globales relacionadas con temáticas económicas, sociales y ambientales, de gran amplitud por los temas que involucran que van desde el cambio climático hasta la necesidad de formular alianzas para su logro. Con relación a la crisis sanitaria que atraviesa al mundo actual, el objetivo número 3 “Salud y Bienestar” contiene dos metas interesantes para remarcar en el presente contexto: “para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles”, y “Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial”.

La noción de desarrollo sostenible y los ODS que guían a la CID fueron adoptados en el marco de una organización multilateral internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En la actualidad, la Organización Mundial de la Salud (OMS), agencia especializada de la ONU, viene teniendo un rol primordial en la coordinación de estrategias para terminar con la propagación del coronavirus. Además del monitoreo del avance del virus, el organismo especializado ha lanzado una iniciativa para recaudar fondos con el objetivo de contribuir en la aplicación de un plan de respuesta ante la pandemia haciendo foco en los países más vulnerables³⁷.

Por fuera del sistema de Naciones Unidas, algunos foros multilaterales internacionales y regionales tomaron medidas de relevancia para países en vías de desarrollo. Tal vez la de mayor importancia sea la suspensión temporal del pago del servicio de la deuda a los países más vulnerables y pobres, medida sugerida por el G-7³⁸, tomada por el G-20³⁹ y avalada por el Club de París. Por otro lado, y siguiendo en línea con la importancia de la cooperación sur-sur, los países del grupo BRICS⁴⁰ mantuvieron una serie de reuniones virtuales entre ministros de diversas carteras sectoriales, como así también la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Organización de la Unión Africana (OUA). En general las reuniones realizadas versaron sobre el intercambio de experiencias y las medidas

³⁷ Puede consultarse más información sobre el “Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19” en la página web de la OMS: <https://bit.ly/3gFURd8>

³⁸ El G-7, fundado en 1975, está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

³⁹ El G-20 reúne a los países más relevantes para la economía mundial. Fue fundado en 1999 y reflatado luego de la crisis del 2008.

⁴⁰ Este foro reúne desde 2006 a los países de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (desde 2010).

tomadas para evitar la mayor propagación del virus, como así también en los efectos económicos del aislamiento y la necesidad de reforzar la cooperación y coordinación teniendo en cuenta el carácter transnacional de la pandemia.

Una cuestión llamativa en los comunicados y declaraciones oficiales al respecto de las reuniones mantenidas en los diversos foros multilaterales es el manifiesto apoyo a la labor que realiza la OMS y un llamamiento a reforzar la cooperación y coordinación entre países. Llamativo porque en foros como el G-7 y el G-20 se encuentra Estados Unidos, cuyas medidas tomadas para enfrentar la pandemia distan de las recomendaciones del organismo especializado y se han caracterizado por ser unilaterales. El presidente norteamericano, Donald Trump, se manifestó en repetidas ocasiones en contra del aislamiento preventivo recomendado por la OMS, sostuvo también que esta había ayudado a China a ocultar el brote de coronavirus e incluso retiró su financiamiento al organismo internacional. Otro de los países que siguió con esta línea de acción fue Brasil, miembro del foro BRICS en conjunto con Rusia, India, China y Sudáfrica. Jair Bolsonaro, el presidente del país latinoamericano, se opone al establecimiento del aislamiento preventivo en su país a pesar de que los números de contagios son cada vez mayores, lo que ha llevado a algunos estados brasileños a adoptar estas medidas de forma articular para que no colapse el sistema sanitario. Las declaraciones del diputado Eduardo Bolsonaro (hijo del presidente) y del Ministro de Educación brasileño llamando al coronavirus "virus chino", generaron rispideces con China, en particular con la Embajada China en Brasil. Sin embargo, no obstruyeron que la ayuda china llegara al país sudamericano en forma de donaciones de suministros médicos.

Dentro de las instituciones multilaterales que desarrollaron actividades de CID durante el escenario de crisis no puede dejarse de mencionar a la Unión Europea (UE), mayor proveedor de cooperación a nivel mundial. A pesar de que algunos de los países miembros se vieron muy afectados por la rápida propagación del coronavirus que colapsó sus sistemas sanitarios, la UE llevó a cabo algunas acciones internacionales dirigidas principalmente a los países vecinos de los Balcanes y Europa del Este, como así también a países de la Región del Sahel en África. En concreto, hoy en día, la UE destinó más de 15 billones de euros para proveer suministros médicos, reforzar sistemas de salud, asegurar la provisión de agua y abordar las consecuencias económicas más urgentes en países como Mauritania, Burkina Faso, la República Centroafricana, Kosovo, Georgia, Albania, Montenegro, entre otros. Sin desconocer la asistencia brindada por la UE a países de América Latina y Asia, los socios cooperantes predilectos hasta el momento en el escenario actual de crisis sanitaria han sido más acotados que las acciones que generalmente desempeña la UE en materia de cooperación internacional; limitándose a países vecinos de Europa del Este y países africanos con bajos niveles de desarrollo.

Otra de las organizaciones multilaterales relevante para la CID es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. El CAD se define en su página web⁴¹ como "el

⁴¹ <http://www.oecd.org/dac>

principal foro internacional de países proveedores de cooperación para el desarrollo”, conformado por 30 de los mayores donantes del mundo y creado en 1961. Para cumplir con su objetivo principal de fomentar la CID, el Comité realiza tareas de monitoreo, de intercambio de buenas prácticas y cumple un rol fundamental en el establecimiento de la agenda internacional de la CID. En el CAD puede verse una relación estrecha entre dos de los factores que mencionaba Montúfar (2004) como relevantes a la hora de analizar la CID: las teorías sobre el desarrollo y las organizaciones internacionales; dado que el Comité ha tenido un rol fundamental en la elaboración de los ODS y fija los parámetros a partir de los cuáles se mide la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En el actual contexto de pandemia, además del monitoreo de la cooperación que sus miembros están brindando alrededor del mundo, emitió un comunicado apoyando la labor de los organismos especializados de ONU, y de foros como el G-20 y el G-7; y estableciendo algunos lineamientos de la CID para terminar con la propagación del coronavirus. Entre los lineamientos expresados se sostiene como fundamental la ayuda a los países menos desarrollados, no sólo para sortear el escenario de pandemia sino también en la recuperación económica posterior. También se plantea como relevante el papel del sector privado, de los bancos multilaterales y de organización de la sociedad civil (OCDE, 2020). En principio parecería que el CAD mantuvo los lineamientos de su accionar en comparación con la situación previa a la pandemia, aunque con algunos matices dado el apoyo que les ha prestado a los organismos de Naciones Unidas, que están en oposición a lo sostenido por países como Estados Unidos y el Reino Unido (en menor medida) al respecto de la supuesta complicidad entre la OMS y China para ocultar los inicios de la pandemia.

China, país donde comenzó el brote de coronavirus, viene siendo uno de los mayores cooperantes a nivel bilateral durante la crisis sanitaria mundial. Donaciones de suministros médicos, intercambio de experiencias con personal de salud extranjero y envío de equipos de médicos y personal de salud a diversos países han sido las formas que tomó la cooperación china; además de la participación activa en los diversos foros multilaterales. A diferencia del accionar de la UE, la cooperación china alcanza a una variedad de países en cuanto a su nivel de desarrollo socio-económico: desde Alemania, pasando por México hasta la Unión Africana. Es decir, la cooperación internacional de China no ha sido sólo CID sino que también ha involucrado ayuda humanitaria a países con altos niveles de desarrollo. En este punto no puede dejar de mencionarse la iniciativa del país asiático de la Franja y la Ruta de la Seda (conocida como OBOR, “*One Belt, One Road*”), que también tiene su réplica en el ámbito de la salud. La iniciativa OBOR consiste en unir Asia con África y Europa a través de una serie de proyectos de infraestructura que aseguren las rutas comerciales marítimas y terrestres, como así también el desarrollo de las provincias del Norte de China. En el 2015, la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar de China elaboró un plan trienal⁴² para la cooperación en materia de salud en el marco de la iniciativa OBOR que contemplaba el desarrollo de un

⁴² Puede consultarse la versión en inglés en la siguiente página web: http://www.chinadaily.com.cn/m/chinahealth/2015-12/18/content_22774412.htm

mecanismo de cooperación, el control y prevención de las enfermedades infecciosas, el desarrollo de capacidades en materia de salud, respuesta rápida y ayuda en emergencias, medicina tradicional, sistemas y políticas de salud. En el contexto de pandemia, la idea de una Ruta de la Seda en Salud resurgió en una conversación telefónica entre Xi Jinping, presidente chino, y Giuseppe Conte, primer ministro de Italia. Esto no fue casual dado que Italia se sumó a la iniciativa OBOR en el 2019, proyectando la construcción de dos puertos en Trieste y Génova. La Ruta de la Seda en Salud podría decirse que ya está activa considerando la cantidad masiva de donaciones (y ventas) de suministros médicos que ha realizado China en los últimos meses a países de África, América Latina, Europa y Asia; por vía terrestre y también aérea.

En América Latina, un actor para destacar en la cooperación bilateral ha sido Cuba. El país caribeño, que cuenta con un gran desarrollo en cuestiones de salud, envió equipos de médicos a países del Caribe, Sudamérica, Asia y África. La cooperación cubana debe ubicarse dentro de la categoría de cooperación sur-sur, dado que tanto Cuba como sus socios cooperantes son países en vías de desarrollo.

Otra dinámica interesante de la CID durante la pandemia ha sido la presencia de actores privados en las acciones de cooperación. Empresas como Huawei y fundaciones como la de Bill y Melinda Gates y la de Jack Ma, dueño de Alibaba, han cobrado un rol protagónico. Por un lado, Huawei y la fundación de Jack Ma donaron suministros y equipamiento médico a países de todos los continentes. Por el otro, la fundación de Bill y Melinda Gates decidió aumentar sus donaciones a la OMS luego de que Donald Trump retirara el financiamiento estadounidense a dicha organización. Durante la pandemia del coronavirus también surgieron algunas experiencias de cooperación que involucraron a actores subnacionales, en particular a ciudades con acuerdos de hermanamiento. Las donaciones de suministros médicos y el intercambio de experiencias entre el personal de salud fueron las formas más comunes que tomó esta cooperación, siendo chinas la mayoría de las ciudades que ofrecieron donaciones a ciudades hermanas. En ambos casos, cooperación de actores privados y de actores subnacionales, aparece China como actor que lidera.

Haciendo un balance de lo hasta aquí expuesto puede observarse que las características principales del sistema internacional de cooperación al desarrollo se mantienen, e incluso algunas se profundizan. Por un lado, la mayor presencia de China en la CID continuó manteniéndose durante el contexto de crisis sanitaria, e incluso su accionar viene siendo mucho más global que el de la Unión Europea, principal socio cooperante del mundo. Por otro lado, el fenómeno de la cooperación sur-sur se hizo visible en América Latina por el accionar cubano, aunque no ha sido una dinámica prevaleciente durante la pandemia. Esto puede deberse a las restricciones presupuestarias que presentan muchos países del Sur y al nivel en que se vieron afectados por el coronavirus. Además, la presencia de actores privados en la CID vuelve a observarse durante la pandemia e incluso se vuelve indispensable en algunos escenarios, lo que parecería confirmar la tendencia al ascenso de la participación de actores no estatales en la CID. El rol del CAD y de sus miembros durante la crisis sanitaria se observa disminuido. Mientras que la Unión Europea y Japón decidieron continuar con

la provisión de ayuda humanitaria en este contexto pero centrada en regiones vecinas (Europa del Este y África para Europa, ASEAN para Japón), Estados Unidos retira financiamiento clave para organismos internacionales y aumenta las tensiones con China al acusarla de disfrazar los números de infectados y afirmar que el virus se originó en un laboratorio en la ciudad de Wuhan. En suma, el escenario de pandemia por el coronavirus más que cambios ha confirmado tendencias que se venían manifestando previamente en el sistema internacional de CID.

Referencias bibliográficas

- Ayllon, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2). Recuperado de <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>
- Comisión Mundial sobre el medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro futuro común*. Recuperado de http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CM-MAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Escobar, P. (2020, Abril). China rolls out the Health Silk Road. *Asia Times*. Recuperado de <https://asiatimes.com/2020/04/china-rolls-out-the-health-silk-road/>
- Lancaster, K; Rubina, M. y Rapp-Hooper, M. (2020). Mapping China's Health Silk Road. *Asia Unbound. Council on Foreign Relations*. Recuperado de <https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En Gómez, J. M. (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp.245-258). Buenos Aires: CLACSO, Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101030025223/12montufar.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). *La pandemia mundial del covid-19. Declaración conjunta del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/Declaracion-CAD-La-Pandemia-mundial-del-COVID-19.pdf>

ACTORES CENTRALES

La política internacional china en los tiempos del COVID-19. Retos ante una coyuntura compleja

Carla Oliva⁴³

El COVID-19 ha generado una crisis sanitaria y económica a escala global. Si bien los científicos aún no han precisado las causas de su surgimiento, sabemos que el fenómeno epidemiológico se detecta inicialmente en Wuhan, una ciudad de 11 millones de habitantes en la provincia china de Hubei, donde hacia finales de 2019 se manifestó un nuevo coronavirus altamente contagioso. Esta crisis sanitaria expone a China a cuestionamientos que, más allá de las discusiones acerca de su asidero, suponen nuevos retos en materia de política internacional para la conducción política del país.

No obstante, la coyuntura generada por la misma no ha alterado las tendencias preexistentes en el escenario internacional. Entre ellas, consideramos como centrales a los fines de este artículo, el proceso de transición y la reconfiguración del orden mundial, en el que China emerge como potencia global con capacidades e intereses propios. Asimismo, la pugna hegemónica previa entre Estados Unidos y China persiste, ahora atravesada por la pandemia-y la campaña electoral estadounidense-, que le dan nueva forma, reforzando las tensiones ideológico-políticas.

En este artículo analizamos la política internacional china en tiempos del COVID-19 en función de tres ideas centrales. La primera idea es que esta crisis no altera la política internacional china en términos de protagonismo, objetivos, principios y visiones que orientan el accionar externo del gobierno del presidente Xi. Esto se debe tanto a la continuidad característica de la política internacional china como a la impronta personal del presidente. Una de las cuestiones que pondrá a prueba esta coyuntura es si China tiene la disponibilidad para asumir su responsabilidad internacional acorde a sus capacidades globales.

La segunda idea es que China consolida su campaña comunicacional destinada a promover su sistema de gobernanza nacional y su propuesta de gobernanza mundial. En medio de la pandemia Beijing refuerza su apuesta por la retórica enfatizando la superioridad de su sistema político y del modelo de gobernabilidad alternativo formulado para el sistema internacional.

La tercera idea es que el COVID-19 afecta principalmente al *soft power*⁴⁴ (poder blando) chino. Beijing viene apuntalando su *soft power* desde 2004,

⁴³ Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre China y Argentina (GECHINA). Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Correo electrónico: carlaoliva@yahoo.com

⁴⁴ "...el *soft power* es la habilidad para conseguir lo que uno pretende mediante la seducción, y no por medio de la coerción o el pago. Surge del carácter atractivo de la cultura, de la política o los ideales políticos de un país..." (Nye, 2005)

en el marco de la estrategia de Desarrollo Pacífico como doctrina de política exterior. En relación a este tema, sostenemos que la finalidad de la diplomacia cultural, esto es, aumentar el atractivo a los ojos de otros influyendo positivamente en la opinión pública y en las élites en el extranjero, se ha visto dañada por la coyuntura actual.

La política internacional de China en el gobierno de Xi Jinping y su interacción con la crisis sanitaria

Desde 2004, el Desarrollo Pacífico -con eje en la noción confuciana de armonía- es la doctrina que guía la política exterior. Esta surge como respuesta a las teorías de la "amenaza china" postulando que el país llegará a la condición de potencia mediante el crecimiento, la modernización y la integración a la economía mundial, sustentada en innovaciones tecnológicas e institucionales. Esta opción se presenta como diferente a la de otras potencias coloniales del pasado, cuya posición se basó en el saqueo de los recursos de otros países. El Desarrollo Pacífico supone una continuidad en la defensa de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, tradicional en la política internacional china. Coincidimos con Moncada Durruti (2011:10) en que la doctrina presenta principios alternativos de gobernabilidad global con pretensiones de validez universal.

Bajo la presidencia de Xi Jinping iniciada en 2012, es notoria la determinación por sostener una política exterior basada en el énfasis en el interés nacional, directamente enlazado con el desarrollo económico de China y, consecuentemente, con la paz mundial y la unidad territorial nacional.

Además, el gobierno de Xi marca una nueva etapa en términos de política internacional en tanto profundiza las decisiones y acciones destinadas a fortalecer el protagonismo del país. Nos encontramos ante una China con la ambición de posicionarse como centro del sistema internacional, que pone fin a los esfuerzos de modestia y al bajo perfil característicos del denguismo. Para ello, se nutre de visiones relacionadas con el lugar central que debe ocupar China en el orden mundial en función de su herencia cultural y de sus aportes científicos y tecnológicos a la humanidad. En este nuevo ciclo, el orgullo nacional por la superación del atraso y la humillación colonial asume la forma de patriotismo, el cual es incentivado desde el gobierno.

En palabras del presidente

ahora más que en cualquier otro período de la historia estamos más próximos al objetivo de la gran revitalización de la nación china, más que en cualquier período de la historia contamos con la confianza y la capacidad para materializar ese objetivo (Xi, 2014: 44)

La revitalización de la gran nación china constituye el sueño más grandioso de la nación en la era moderna. Ese sueño aglutina "los deseos de varias generaciones de chinos, encarna al conjunto de los intereses de la nación china y su población y representa el anhelo común de todos los hijos de la nación" (Xi, 2012: 44). La esencia del sueño chino reside en la prosperidad y la fortaleza del país, el fortalecimiento de la nación y la felicidad del pueblo. Esta concepción se sustenta en el patriotismo, la reforma y la innovación.

De acuerdo con la noción del sueño chino, su realización beneficiará no solo a su pueblo sino también a los demás pueblos del mundo. En tanto vivimos en un entorno globalizado e interdependiente, estamos en el momento oportuno para establecer relaciones mutuamente beneficiosas basadas en la cooperación. En concordancia con lo anterior, el Libro Blanco del Desarrollo Pacífico sostiene que “El desarrollo de China no puede separarse del desarrollo mundial y la prosperidad y estabilidad mundiales no pueden separarse tampoco de China” (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2011). Por lo tanto, desde la perspectiva china es posible concebir un sistema de relaciones internacionales basado en el *win-win*, también definido como ganancia compartida.

Las iniciativas de la Nueva Franja y Ruta de la Seda (OBOR por sus siglas en inglés), el Banco Asiático en Inversión e Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo son la expresión más acabada de las pretensiones de protagonismo internacional de China. Entendemos a estas propuestas institucionales alternativas como un complemento a los principios alternativos a la gobernabilidad global presentados en la Doctrina de Desarrollo Pacífico.

Xi ha dejado en claro que se inicia un nuevo capítulo en la construcción de la diplomacia china, en el cual es determinante la comprensión de que el país se encuentra ante una oportunidad. De acuerdo con Malena (2016:135), el diagnóstico de los analistas chinos sostiene que el mundo transita por una oportunidad para construir un nuevo orden. Pese a ello, se reconoce la preocupación que genera en occidente el crecimiento de China y su transformación en un actor poderoso.

En esa dirección podríamos interpretar la política de Trump quien, desde su asunción como presidente de Estados Unidos, inició una “guerra comercial” con la imposición de limitaciones a productos chinos. En realidad, esta contienda encubre una lucha por la hegemonía mundial. Ante la reducción de la brecha por el avance tecnológico de China, la respuesta estadounidense se ha exteriorizado mediante una retórica agresiva y políticas inconsistentes.

El estallido de la pandemia abre una nueva ventana a la verborragia discursiva de Trump, quien comienza a hablar de “virus chino” y plantea dudas sobre el accionar de la Organización Mundial de la Salud (OMS), sugiriendo una supuesta connivencia con Beijing. Según su argumento, la falta de transparencia de China y la OMS impidió valorar la magnitud de la amenaza.

Avanzando un paso más en su estrategia de confrontación con Beijing, un senador cercano al presidente estadounidense presentó un proyecto de ley para permitir que las víctimas de la pandemia demanden directamente al gobierno chino ante tribunales estadounidenses. La propuesta supone retirar al gobierno chino su inmunidad soberana y ayudar a asegurar el dinero de ese gobierno para las víctimas de Estados Unidos. Pensamos que se trata de un ardid político en un contexto de campaña electoral, puntualmente porque el desempleo originado por la crisis económica en el marco del COVID-19 amenaza las posibilidades de reelección de Trump. De esa manera, focalizando la mirada en el “enemigo externo” distrae la atención de su propia opinión pública.

Como veremos en los apartados siguientes, el gobierno de Xi ha respondido a esas acusaciones, pero ello no impidió un cierto deterioro de la imagen internacional de China.

Trump es la cara más visible de los reclamos a China por la expansión del nuevo coronavirus. Sin embargo, no es la única. Desde el periódico alemán *Bild*, hasta particulares en diferentes lugares del mundo están buscando culpables y China concentra las miradas en torno a los pedidos de que asuma la responsabilidad internacional por el COVID-19. A la luz de la respuesta interna -basada en un férreo control y un dinámico accionar en el nivel sanitario y tecnológico- y de la acción internacional -centrada en la cooperación-, nos preguntamos hasta qué punto esos pedidos de responsabilidad hacia China no ocultan la inacción de muchos gobiernos que, advertidos de los acontecimientos de Wuhan, no tomaron medidas inmediatas.

Por otra parte, la pandemia tiene efectos dramáticos en la economía, tanto por el endeudamiento de los gobiernos para afrontar el problema sanitario, como por la retracción de la economía mundial, principalmente a raíz de la caída de la actividad en China. No obstante, las señales de una incipiente recuperación económica en el país asiático pueden hacer pensar en la posibilidad de una salida más suave de la crisis.

La campaña comunicacional

Desde sus inicios el gobierno de Xi se ha embarcado en una intensa campaña comunicacional encaminada a generar conocimiento y entendimiento para aumentar su poder comunicativo-cultural. Esta campaña se realiza mediante discursos y opiniones de representantes del gobierno, a través de sus medios oficiales de información y de sus diplomáticos en las redes sociales. El fortalecimiento de la retórica internacional se suma a otras estrategias dirigidas a fortalecer su *soft power*. Ante la pandemia, las autoridades chinas se muestran notablemente activas en el nivel comunicativo, afianzando su narrativa y respondiendo a los cuestionamientos sobre su gestión de la crisis. Como ejemplo de ello podemos citar el comunicado emitido por la embajada china en Argentina respondiendo a lo que consideran rumores. El mismo alude a teorías conspirativas fundadas en la intención de perjudicar a su país a través de la "epidemia de la información" (Embajada Argentina en China, 2020). Adicionalmente, presenta una refutación basada en argumentos científicos y hechos que la respaldan. En línea con lo anterior, los medios estatales chinos viralizaron un video animado inusualmente agresivo en el que se burlan de la respuesta estadounidense al nuevo coronavirus (China Xinhua News, 2020).

Esta contraofensiva comunicacional aparece como respuesta a lo percibido como una campaña anti china. Estamos ante una disputa retórica entablada principalmente en medios digitales, en un ambiente de bombardeo informativo, teorías conspirativas cruzadas y *fake news*.

En cuanto a la promoción de su sistema de gobernanza nacional, en la coyuntura actual la propaganda oficial muestra la construcción en tiempo récord de hospitales; las conferencias de sus especialistas asesorando a colegas de otros países; los recursos médicos y tecnológicos desplegados en

Wuhan y la ayuda material y logística enviada al exterior. Xi ha sido explícito en este sentido al mencionar que “Los resultados de la labor de prevención y control han vuelto a demostrar las notables ventajas de la dirección del Partido Comunista Chino y el sistema socialista con características chinas” (Ekman, 2020).

La apreciación anterior es coincidente con la visión de los dirigentes chinos sobre el empantanamiento de las democracias liberales occidentales, cuya naturaleza antagonista lleva a los países a la crisis y el caos (XIX Congreso Nacional, 2017). Contrariamente, en su opinión, el estilo de “democracia consultiva” desarrollado por China resuelve los problemas de la población sin caer en las trampas vinculadas a los controles, equilibrios de poder y grietas propias de occidente. Las alocuciones anteriores y posteriores a la pandemia dan cuenta de la continuidad en la campaña comunicacional destinada a promover el sistema político chino.

En lo relativo a la gobernanza global, Xi ha transformado a la visión de la “Comunidad de destino compartido para la humanidad” en el pilar de su política exterior dado que es el enunciado en torno del cual giran todas sus propuestas de buena gobernanza para las relaciones internacionales de cuño chino. En su planteo el presidente sostiene que “...debemos unir a las personas de diferentes pueblos, diferentes creencias, diferentes culturas y diferentes lugares para construir juntos dicha comunidad” (Concepto de comunidad, 2018).

La apelación a un mundo multipolar más inclusivo, seguro y estable busca predisponer positivamente a los otros países y crear un clima internacional favorable para lograr la aceptación de su liderazgo. A la vez, China se asegura la continuidad de su desarrollo económico, el cual, como mencionamos más arriba, es el interés nacional fundamental del gobierno de Xi.

En el contexto de la pandemia, el embajador chino en el Reino Unido aludió a la “Comunidad de destino compartido para la humanidad” y señaló que la batalla contra el COVID-19 muestra la urgencia de avanzar en su construcción. En este sentido, observamos cómo en una situación de crisis China considera a su proposición como superadora para el orden mundial.

La afectación al *soft power* chino

La diplomacia cultural ha desempeñado un papel relevante desde la misma creación de la República Popular en 1949, cuando se favorecieron los intercambios de escritores y otras personalidades con la finalidad de generar un acercamiento entre los pueblos. No obstante, recién a partir de la década de 2000, en consonancia con su emergencia global, las autoridades despliegan una amplia red de recursos orientados a desempeñar un papel nodal en la construcción de la imagen internacional de China mediante la exaltación del pacifismo y la búsqueda de un desarrollo conjunto.

El ex presidente Hu Jintao (2002-2012) introdujo un discurso político inspirado en ideas de la cultura tradicional china. Entre ellas sobresalen la evocación a las máximas confucianas (“no hagas a otro lo que no quieres para ti mismo”; “quien ayuda a otros se ayuda a sí mismo”) y a la noción de armonía, central en el confucianismo. El signo distintivo de su gobierno ha

sido la recuperación del Nuevo Confucianismo, una corriente de pensamiento neoconservadora que aboga por la revitalización de la cultura tradicional china identificada con la moral confuciana (Moncada Durruti, 2011: 10).

El legado cultural de la civilización sínica es objeto de orgullo nacional y su difusión en el exterior favorece la transmisión de una imagen positiva cuya finalidad es asistir al ascenso chino. Cumpliendo su doble rol como factor de cohesión interno y expresión de la identidad-superioridad externa, el recurso a la cultura se intensificó a partir del gobierno de Hu y continúa ocupando un lugar privilegiado en la presidencia de Xi. Según Montiel (2010: 8), se trata de un poder intangible que cimienta la capacidad de un Estado para señalar su presencia en el mundo. Así, un país puede persuadir –es decir, atraer y convencer- acerca de la conveniencia de sus valores, al punto de aceptar la modificación de una conducta determinada. La movilización de los recursos intangibles con los que cuenta un país se traduce en capacidad de influencia. Por lo general, la capacidad de atracción, propia del poder simbólico, conduce a la aceptación de posturas que intenta defender un país, sin recurrir a prebendas o a la disuasión.

Hasta la crisis originada por el COVID-19 podíamos afirmar que la estrategia china estaba dando buenos resultados. Asistíamos a un proceso gradual pero constante de aceptación de las percepciones y los valores chinos. Esto no significa que no hubiera actores reticentes, sino que se venía construyendo un poder simbólico sobre la base de la organización de eventos deportivos y culturales, intercambios educativos, ferias, entre otros. Esas herramientas culturales han generado lazos de empatía y conocimiento en el exterior.

A partir de la pandemia, el *soft power* chino ha sido afectado, en tanto asistimos a un retroceso en la imagen internacional del país. Las críticas están fundadas en la demora en informar sobre la nueva enfermedad y en las dudas sobre la transparencia en las cifras de contagiados y enfermos.

La diplomacia china está trabajando con la finalidad de mitigar el daño al *soft power*. Particularmente, lo hace enfatizando la cooperación internacional que está llevando adelante mediante la donación de insumos médicos, la difusión diaria de información sobre los avances para la elaboración de una vacuna, la realización de puentes aéreos y la organización de video conferencias informativas con profesionales de otros países, entre otros. Más recientemente, la publicación de un Manual sobre la estrategia de respuesta hospitalaria ante el brote del COVID-19 expresa la idea de solidaridad china.

Reflexiones finales

La singularidad china nos conduce a repensar todas las nociones previamente aprehendidas sobre la conducta de las potencias en el escenario internacional. En este sentido, sus percepciones y respuestas a situaciones como la surgida a partir de la pandemia mantienen coherencia con los presupuestos antes esgrimidos.

A partir de los escenarios abiertos por el COVID-19 el gobierno ha mostrado su determinación por sostener su protagonismo internacional. Asimismo,

persiste en su campaña comunicacional consolidando su visión sobre la gobernabilidad.

En cuanto a los vínculos con Estados Unidos, las fricciones van en aumento y podrían trasladarse a otras dimensiones del vínculo. Algunas predicciones en ese sentido apuntan a los riesgos para la estabilidad internacional de un desacople entre ambos y el aumento de tensiones que podrían manifestarse en un escenario pos pandemia.

En relación a la afectación al *soft power* chino, nos preguntamos si ese daño es provisorio o permanente. Nos inclinamos por la primera opción por cuanto Beijing sigue demostrando consistencia entre su visión de un mundo ordenado en función de patrones cooperativos e instancias multilaterales y sus acciones internacionales.

Referencias bibliográficas

- China Xinhua News (30 de abril del 2020). Once upon a virus. [Archivo de video]. Recuperado de <https://twitter.com/XHNews/status/1255734356728922113?s=08>
- Ekman, A. (14 de abril del 2020). Activismo de la diplomacia china en la era del COVID-19. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2020/04/08/opinion/1586363248_742849.html
- Embajada Argentina en China [@ChinaEmbArg] (30 de abril del 2020). Ante las mentiras y teorías falsas, y particularmente afectada por la desinformación, es necesario conocer los argumentos y respuestas científicas. Recuperado de <https://twitter.com/ChinaEmbArg/status/1255877268221693955?s=08>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2011). *Libro Blanco: desarrollo pacífico de China*. Recuperado de <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t862206.shtml>
- Moncada Durruti, M. (2011) Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular China: evolución histórica y conceptual. *Cidob d'Afers Internacionals*, n. 27.
- Montiel, E. (2010). La diplomacia cultural. Un enfoque estratégico de política exterior para una era intercultural. *Cuadernos UNESCO*, n. 2.
- Nye, J. (5 de diciembre 2005). Soft power matters in Asia. *The Japan Times*. Recuperado de <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2005/12/05/commentary/world-commentary/soft-power-matters-in-asia/#.XsV1HWhKjIU>
- Concepto de comunidad de destino compartido para la humanidad tendrá un gran impacto en el mundo, señala experto brasileño (30 de enero del 2018). *Spanish Xinhua Net*. Recuperado de http://spanish.xinhuanet.com/2018-01/30/c_136936860.htm
- Xi Jinping (2014). *La gobernación y administración de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras Cía. Ltda.
- XIX Congreso Nacional del PCCH. Comentario: democracia china pone a occidente en la sombra. (17 de octubre del 2017). *Xinhua Net*. Recuperado de http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/17/c_136686726.htm

Medidas internas aplicadas por el gobierno chino ante la emergencia del COVID-19

María Sol Ybañez⁴⁵ y Florencia Gianina Bonanno⁴⁶

La pandemia del nuevo coronavirus, denominado COVID-19, ha ocasionado una crisis sanitaria internacional cuya gestión de parte de los gobiernos nacionales se ubica en el centro de la escena. Consideramos que ante la situación actual es muy importante analizar el modelo de gestión de la crisis de parte del gobierno chino, que ha dado resultados muy favorables en la contención de la enfermedad y da cuenta de las lecciones aprendidas de situaciones similares del pasado.

El nuevo coronavirus, surgido en China, no es el primero que aparece en ese país, ya que a lo largo de su historia ha enfrentado diferentes epidemias. Si hacemos un repaso cronológico, desde mediados del siglo XX nos encontramos con registros de cinco epidemias diferentes con epicentro en China. Así, en 1957 apareció en la provincia de Guizhou la denominada "Gripe Asiática" causada por el virus A (H2N2), la cual se extendió más allá de sus fronteras y tuvo una segunda oleada en 1958 que ocasionó la muerte de más de un millón de personas. Más tarde, en el año 1968, se manifestó la "Gripe de Hong Kong" consistente en una cepa de virus A (H3N2). En 1997 se detectó la presencia del virus A (H5N1), conocido como "Gripe Aviar", que reapareció en el país asiático durante 2003 y 2013. En esta última instancia, la nueva cepa A (H7N9) terminó por extenderse a Asia, África y Europa. Desde noviembre de 2002 hasta junio de 2003 irrumpió en el escenario internacional el virus SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) originado en la provincia de Cantón. El SARS terminó por convertirse en la "primera pandemia del siglo XXI", mostrando además una elevada capacidad patogénica y potencial letal en tanto ocasionó 8.422 contagios y 916 muertes en 29 países de los cinco continentes. La quinta emergencia sanitaria que tuvo que enfrentar China fue la Gripe A (H1N1) en 2009-2010, ocasión en la cual, si bien el virus se detectó en México, el primer caso en Asia tuvo lugar en Hong Kong (Soteras, 2020).

La aparición del COVID-19

Hacia finales de 2019 China se convirtió nuevamente en epicentro de una crisis sanitaria mundial. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS),

⁴⁵ Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Estudio sobre China y Argentina (GECHINA). Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Correo electrónico: msolybanez@gmail.com

⁴⁶ Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Estudio sobre China y Argentina (GECHINA). Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario, Argentina. Correo electrónico: florenciabonanno93@gmail.com

el 8 de diciembre de 2019 se registró el primer caso del nuevo virus en la ciudad de Wuhan, el denominado SARS-CoV-2 (COVID-19) o coronavirus. Sin embargo, medios locales de Hong Kong -fuertemente críticos respecto al gobierno chino- como *South China Morning Post* (Ma, 2020), han dado a conocer supuesta información del propio gobierno chino, cuyo registro del primer caso de un paciente con síntomas del coronavirus habría tenido lugar el 17 de noviembre de 2019. A su vez, han ido surgiendo otros casos a partir de los cuales se afirma que la enfermedad ya existía mucho antes de estas fechas, incluso en otros países.

Existen múltiples teorías sobre las causas de la enfermedad. Algunos especialistas sostienen que la transmisión se dio a partir de murciélagos y pangolines, mientras que otros indican que es un virus artificial creado en un laboratorio. Sin embargo, aún no hay certezas por parte de la comunidad científica acerca de cómo ni dónde surgió este virus.

Por otro lado, el 20 de enero de 2020 China declaró oficialmente la epidemia como un brote al determinarse que la transmisión era de persona a persona, y comenzó con la implementación de medidas internas para evitar la propagación del coronavirus. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el primer caso de COVID-19 fuera de las fronteras chinas se confirmó en Tailandia el 13 de enero y poco después otros casos fueron confirmados en Corea del Norte, Corea del Sur y Taiwán. Para el 15 de enero la expansión del virus continuó en Estados Unidos, al presentarse el primer caso sospechoso de un hombre que había estado en Wuhan y luego volvió a su residencia en Washington, quien finalmente resultó positivo el 20 de enero. Más tarde, el COVID-19 se propagó al Viejo Continente, siendo Francia el primer país europeo en tener casos confirmados. Posteriormente, Italia también se convirtió en escenario del coronavirus (Stein y Valencia, 2020). Ante esta situación, el Director de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró el 30 de enero estado de emergencia internacional sanitaria por posibles contagios del COVID-19 (Organización Panamericana de la Salud, 2020). De esta manera, el coronavirus adquirió el carácter de pandemia, la cual resulta menester nombrar como "la segunda pandemia del siglo XXI".

Adelantarse a la amenaza

La OMS ha destacado en reiterados comunicados el hecho de que todo el aparato estatal chino reaccionó rápidamente, sin demora y apenas surgió la amenaza epidemiológica. A fines de febrero el organismo dio a conocer un informe acerca de los más recientes descubrimientos sobre la evolución y la expansión del virus (OMS, 2020). En el mismo especifica que al detectar algunos casos de neumonía de un origen bastante incierto en Wuhan, las autoridades nacionales chinas comenzaron a trabajar de inmediato para prevenir una mayor extensión de la enfermedad y evitar así una futura propagación masiva. Como prueba de ello, el escrito detalla, entre otras cosas, cómo el Comité Central y el Consejo de Estado del Partido Comunista Chino trataron a la situación con la categoría de emergencia nacional. Además, el presidente Xi Jinping en persona dirigió todos los trabajos y los convirtió en la prioridad absoluta del gobierno. La OMS enfatiza que este gran esfuerzo conjunto del gobierno chino en todos sus niveles (nacional,

provincial, prefectura y condado o distrito) para brindar una respuesta temprana frente al peligro que representaba el virus permitió ganar un tiempo invaluable.

Una de las resoluciones más tempranas estuvo vinculada, como señala Zhao (2020), al área de transportes. Avizorando la llegada de las vacaciones del Año Nuevo Chino y el consecuente desplazamiento de millones de habitantes que dichas festividades suelen implicar, el Organismo de Control y Prevención de la Epidemia de Wuhan dictaminó el cese de los servicios de transporte de larga distancia, tanto aéreos como ferroviarios.

Otra de las medidas más significativas fue la decisión de las autoridades de poner en cuarentena a la ciudad de Wuhan en vísperas de los ya mencionados festejos. En los días sucesivos, se tomaron resoluciones similares para otras ciudades cercanas de modo que, como explica Buzan, se puso en aislamiento un total de 56 millones de habitantes. Si bien la cuarentena también fue una medida adoptada posteriormente por otras ciudades como Guangdong, Shanghai o Beijing, fue en las ciudades pertenecientes a la provincia de Hubei donde se puso en práctica de manera más estricta y rigurosa. Entendemos que las palabras pronunciadas por Xi Jinping durante su primera visita a Wuhan el 10 de marzo resumen la idea central de las autoridades: "La batalla continúa, pero la victoria está cerca. Una victoria de Hubei es una victoria de China". Durante esta etapa, la ciudad de Wuhan permaneció sin poder contactarse con el exterior y abastecida únicamente por un dispositivo masivo de alimentación, agua y servicios médicos suministrado por el gobierno (Cybel, 2020).

La gestión del gobierno chino le otorgó una importancia crucial a testear a la mayor cantidad de ciudadanos posibles. Como indica Centeno (2020), se implementó la toma de temperatura obligatoria en los espacios públicos, ordenando el aislamiento por 14 días de las personas cuya temperatura estuviera dentro de los parámetros para dar positivo de COVID-19. Por otro lado, los protocolos específicos que se siguieron con los infectados se encuentran bien ilustrados en una guía informativa sobre la experiencia clínica del COVID-19 elaborada por un grupo de expertos médicos chinos y publicado por iniciativa de La Fundación Jack Ma y la Fundación Alibaba. El documento detalla que en aquellos pacientes que eran derivados a los hospitales o asistían a los centros de salud por voluntad propia y cumplían con los criterios de evaluación de los casos sospechosos, se realizaban pruebas de ácido nucleico (NAT) para diagnosticar si existía efectivamente una infección por SARS-CoV-2. En caso de que la prueba resultara negativa se debía repetir el *test* pasadas las 24 horas; si era negativa por segunda vez y sus manifestaciones clínicas no eran alarmantes, el paciente podía recibir el alta. Si la prueba era positiva, los pacientes eran aislados en cuartos individuales con instalaciones necesarias para mantenerlos confinados allí. El informe destaca el rol central que adquirió la colaboración interdisciplinaria en este proceso. Como ejemplo de ello podemos citar la creación de un equipo de expertos con médicos de los departamentos de Enfermedades Infecciosas, Medicina Respiratoria, Medicina de Laboratorio y otras especialidades por parte del Hospital FAHZU.

Implementación de las Nuevas Tecnologías

China no desperdició la oportunidad para hacer alarde de todo el desarrollo e inversión que viene realizando desde hace décadas en el área de la tecnología y la innovación, implementado muchos de esos avances en la lucha contra la epidemia. Uno de ellos fue el sistema QR utilizado en la regulación de los movimientos y los traslados de los habitantes. Al instalar en sus teléfonos una aplicación, los ciudadanos recibían un código QR único. Dicho código les asignaba un color representado por los tonos del semáforo: el verde daba cuenta de una salud óptima y por lo tanto la movilidad estaba permitida; el amarillo advertía de un peligro moderado de contagio y obligaba a un confinamiento por 7 días; y el rojo señalaba un alto riesgo de contagio y forzaba a permanecer en aislamiento por 14 días. Si bien en un principio el uso efectivo de la aplicación constituyó un verdadero desafío, en muchas ciudades se logró establecer su obligatoriedad para todos los transeúntes y exigir el escaneo de dichos códigos telefónicos para ingresar a cualquier espacio público. Los datos cargados por los usuarios en el dispositivo debían ser actualizados permanentemente, o de lo contrario el dispositivo activaría el color rojo y no se les permitiría moverse. Otra aplicación de similares características fue desarrollada a fines de detectar si los usuarios tuvieron contacto con posibles infectados.

En adición a esto, los *drones* comenzaron a sobrevolar las ciudades enseñando el código QR de descarga de la aplicación para todos aquellos ciudadanos que aún no lo habían hecho. El uso de *drones* por parte de las autoridades nacionales se hizo habitual, y fueron utilizados también para reproducir avisos por altavoces e incluso, como mostró el portal *Global Times* (2020) en un reciente video, para tomar la temperatura de los ciudadanos desde los balcones de sus propias viviendas.

Otra de las tecnologías incorporadas fue la asistencia médica a la distancia a través de videoconferencias, que en palabras de Cybel (2020) colaboró con la detección temprana de casos. El Hospital de Xuhui se convirtió en el primer centro sanitario público de Shanghai aprobado para ofrecer asistencia sanitaria e incluso tratamiento a distancia.

Además, hubo una aplicación intensiva de la robótica, algo nunca antes visto en la contención de una epidemia de esta magnitud. Como indica la agencia *Bloomberg News* (2020), el gobierno chino incentivó con subsidios y otras prestaciones la compra de las camionetas de la empresa Neolix, la cual ofrece un servicio muy novedoso: el transporte autónomo. Estos vehículos cuentan con la particularidad no necesitar un conductor, su sistema *driveless* permite un manejo robótico que reduce notablemente el contacto humano y con ello el riesgo de contagio. Las camionetas robóticas han sido de mucha utilidad para acercar suplementos de salud y provisiones a los hospitales de las zonas más críticas. Además, muchas empresas (como *Alibaba, Holding, Meituan, Dianping*, etc.) las emplearon para acercar productos a los hogares que habían realizado compras vía *online*. También colaboraron con la desinfección de la vía pública a través de la emisión de chorros de líquido desinfectante.

Pormenores y peculiaridades ante una nueva forma de vivir

Como explica Aldama (2020), una de las problemáticas más importantes para resolver fue la escasez de suministros y equipos de protección individual, principalmente en el momento más crítico de la explosión del virus. Este fue el caso particular de las mascarillas o barbijos, cuyo uso fue decretado como obligatorio en muchas ciudades. El gobierno nacional decidió entonces tomar cartas en el asunto e impulsó la reanudación de las actividades de las fábricas de barbijos con el objetivo de llevarlas al máximo de su capacidad productiva en el menor tiempo posible.

Asimismo, se realizaron grandes esfuerzos gubernamentales para mantener a la población informada sobre las características del virus y sus manifestaciones, en particular a través de la difusión de folletos didácticos y muy gráficos que se distribuyeron en todo momento (Zhao, 2020).

Además, se hicieron enormes esfuerzos para imponer nuevos hábitos de distanciamiento social entre los habitantes, intentando convertirlos en una nueva costumbre en las relaciones sociales. La desinfección de las calles fue una de las disposiciones más notorias y conocidas, sobre todo por su importante repercusión en las redes sociales: imágenes de camiones volcando sobre las aceras litros de agua, así como de uniformados realizando tareas de higienización, inundaron la mayoría de los portales *web* y tuvieron una rápida viralización.

Los próximos desafíos para China

Como consecuencia de las múltiples batallas sanitarias a las que China tuvo que hacer frente, las medidas implementadas por el gobierno asiático para controlar las epidemias han ido mejorando con el paso del tiempo. A su vez, en base al recorrido planteado podemos ver cómo toda la estructura social, política y económica de China debió adaptarse y transformarse drásticamente para beneficiar la salud de la población.

Sin embargo, creemos que en un mundo donde existe una alta interdependencia entre los diferentes actores del escenario internacional y gran parte de la economía mundial depende de China, se convierte en un deber para el gobierno del país asiático aumentar esfuerzos en la securitización del área de salud para evitar futuros contagios. Cabe preguntarse entonces cómo se readaptará el país a este nuevo paradigma cuando se haya conseguido derrotar finalmente al virus.

Referencias bibliográficas

- Aldama, Z. (17 de marzo del 2020). *Manual chino para derrotar al coronavirus*. 5W. Recuperado de <https://www.revista5w.com/why/manual-chino-derrotar-al-coronavirus>
- Bloomberg News. (8 de marzo de 2020). *Driverless Delivery Van Startup Sees Demand Surge Amid Outbreak*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-08/they-won-t-catch-the-virus-so-chinese-robovan-maker-s-sales-jump>
- Buzán, G.D. (2020). De Wuhan a Luján. Evolución espacial del COVID-19. *Posición*. Núm. 3. Recuperado de <https://bit.ly/3cbfB9d>

- Centeno J. (30 de marzo de 2020). Llegar a Wuhan, una odisea de burocracia, recelos, e incertidumbre. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/vida/20200330/48183057809/llegar-a-wuhan-una-odisea-de-burocracia-recelos-e-incertidumbre.html>
- Chen, X. y Yu, B. (2020). First two months of the 2019 Coronavirus Disease (COVID-19) epidemic in China: real-time surveillance and evaluation with a second derivative model. *Global Health Research and Policy*. Núm. 5. Recuperado de <https://ghrp.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41256-020-00137-4>
- Cybel, Y. (13 de marzo del 2020). ¿Qué medidas tomó China para frenar al coronavirus?. *El Grito del Sur*. Recuperado de <http://elgritodelsur.com.ar/2020/03/que-medidas-tomo-china-frenar-el-coronavirus.html>
- Factbox: China's fight against novel coronavirus outbreak. (4 de abril del 2020). *Xinhua Net*. Recuperado de http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/04/c_138945287.htm
- Facultad de Medicina de la Universidad de Zhejiang. (2020). *Manual de Prevención y Tratamiento de COVID-19*. Recuperado de <http://www.embajadachina.org.pe/esp/sghd/P020200331264861016485.pdf>
- Global Times. (31 de enero de 2020). *Drones equipped with speakers assist during coronavirus outbreak*. Recuperado de <https://www.globaltimes.cn/content/1178119.shtml>
- Ma, Josephine. (13 de marzo del 2020). *Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17*. Recuperado de <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Report of the WHO - China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*. Recuperado de <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud. (30 de enero del 2020). *Reporte de la OPS - La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional*. Recuperado de <https://bit.ly/3de5WA2>
- Soteras, Ana. (24 de enero del 2020). *Las otras epidemias que brotaron en China*. *EFE Salud*. Recuperado de <https://www.efesalud.com/epidemias-china-coronavirus-neumonia/>
- Stanway, D. (22 de enero del 2020). *La sombra del SARS: China aprendió por las malas cómo lidiar con una pandemia*. *Agencia Reuters*. Recuperado de <https://es.reuters.com/article/idESKBN1ZL1PJ>
- Stein, E. y Valencia, C. (30 de marzo del 2020). *La propagación del nuevo coronavirus fuera de China*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/la-propagacion-del-nuevo-coronavirus-fuera-de-china/>
- Zhao G. (4 de abril del 2020). Tomar medidas preventivas inmediatamente: evidencia de China sobre el COVID-19. *Gaceta Sanitaria*.

De espaldas al mundo: la administración Trump ante el nuevo escenario mundial de pandemia

María Inés Gullo Maraví⁴⁷ y María Florencia Marina⁴⁸

Introducción

La pandemia del coronavirus desafía al mundo entero. El virus del COVID-19, generando la primera alarma de contagios en la ciudad de Wuhan, China, se ha propagado alrededor del globo, ningún país ha sido exceptuado de sus efectos. Lo que comenzó siendo una crisis sanitaria ha generado repercusiones en la economía mundial, así como en el mismo proceso de globalización, ya que los países, reafirmando la soberanía nacional, han cerrado sus fronteras, disminuyendo los flujos comerciales y la circulación de las personas más allá de los límites nacionales. Los efectos de la propagación del virus se han hecho sentir en todas partes, y Estados Unidos no ha sido la excepción, por el contrario, el país presenta un alto número de contagiados, y gran cantidad de muertes.

Por ello, el objetivo del artículo es analizar, de forma breve, la postura, tanto nacional como internacional, del presidente Donald Trump en relación a la crisis generada por la propagación del COVID-19. Se considera que la postura anti-globalización y la consigna *America First* que tanto marcaron la campaña electoral del actual presidente se encuentran muy presentes en las decisiones y accionar de la administración frente al Covid-19 y sus repercusiones. Trump subestimó los efectos y avance del virus, sobreestimó la capacidad de Estados Unidos para lidiar con la pandemia, y optó por la confrontación con China, dando así la espalda a la posibilidad de liderar una cooperación internacional para superar la crisis sanitaria global.

La respuesta interna del presidente Trump al COVID-19

Donald Trump debe hacer frente a un contexto interno complejo, en un año de elecciones presidenciales, el coronavirus golpeó con fuerza al país, dejando gran cantidad de contagiados y muertos. Como consecuencia de ello y del mal manejo que inicialmente se llevó adelante frente al avance del

⁴⁷Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales. Auxiliar alumna en la Cátedra Política Internacional. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: gullo.ines@gmail.com

⁴⁸Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales. Auxiliar alumna en la cátedra Política Internacional Latinoamericana. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: mflorenciamarina@hotmail.com

contagio, el presidente estadounidense ha visto cuestionado su liderazgo y capacidad para poder sobrellevar una crisis de tal magnitud, al tiempo que tiene que lidiar con un sistema de salud colapsado y una economía con signos de recesión.

Estos aspectos no se deben perder de vista ya que en noviembre se llevarán adelante elecciones presidenciales, y ellas se celebrarán en un “escenario pos pandemia que determinará, en buena medida, la balanza de las preferencias del electorado” y “sin duda, la irrupción no prevista del coronavirus y el fuerte impacto que está teniendo en pérdida de vidas y polarización política en EE. UU., puede cambiar por completo el resultado de las elecciones.” (Tirado, Lajtmán y García Fernández, 2020)

Ante este escenario, la imagen que proyecta Trump es de suma importancia. Sin embargo, las tasas de aprobación del presidente han caído. Según Cilliza, de acuerdo a diferentes sitios estadísticos, el índice de aprobación es del 43%, lo que implica que desde fines de marzo cayó 6 puntos porcentuales, y se espera que esta brecha se continúe ampliando. En gran medida, las encuestas remarcan que la principal razón de esta caída es debido a la percepción negativa que tiene la población en cuanto al manejo de la crisis del coronavirus (Cilliza, 2020).

Su imagen se ha visto perjudicada, el presidente de Estados Unidos no ha actuado con el liderazgo esperado. De acuerdo a Joseph Nye (2020), frente a las crisis se necesitan liderazgos que tengan la capacidad para ayudar a la gente a formular y alcanzar sus metas, algo que el presidente Donald Trump no ha logrado. Trump subestimó los efectos y consecuencias del virus, por lo tanto no reaccionó al brote informando y educando a la ciudadanía; por el contrario, priorizó la economía y los mercados, afirmó reiteradamente que el virus estaba bajo control y que cualquier idea contraria era una estrategia de los demócratas con el objetivo de criticar su gestión (García Encina, 2020). Sin embargo, el virus se propagó rápidamente, y si bien se declaró situación de emergencia nacional, la reacción fue tardía.

Esta situación ha dado lugar a que recobre importancia el debate en torno al sistema de salud norteamericano, un punto que los adversarios demócratas a Trump venían proponiendo tratar en sus campañas presidenciales, principalmente Bernie Sanders, que participó en las internas demócratas, pero que actualmente se retiró y dio su apoyo al candidato Joe Biden. En la actualidad, en Estados Unidos, “30 millones de personas no poseen seguro médico, y otros 40 millones sólo acceden a planes insuficientes, con copagos y seguros tan elevados que sólo pueden ser utilizados en situaciones extremas” (García Encina, 2020), esto ha provocado que mucha gente, por temor a no poder pagar las consultas, no hayan acudido a los centros médicos para detectar si se habían contagiado el virus. A su vez, en el país había una escasez de pruebas de diagnóstico y durante más de un mes, cada estado debía enviar las muestras de posibles contagios por correo postal a la sede de los Centros para el Control y Prevención de las Enfermedades en Atlanta, el único lugar autorizado para realizar las pruebas (Vassallo, 2020).

Así mismo, a esta situación deficiente del sistema de salud y ausencia del gobierno federal se le debe sumar una situación económica compleja.

El gran problema es que ciertos esfuerzos que por lo demás resultan sensatos para limitar la difusión de la COVID-19 — confinamiento, distanciamiento social, cierre de empresas y restricciones a los viajes— golpean duro a la economía y seguirán haciéndolo por algún tiempo (Taylor, 2020).

Producto de ello, las inversiones disminuyen, el consumo interno se contrae, y el índice de desempleo se incrementa.

En la semana que culminó el 21 de marzo, un total de 3,28 millones de trabajadores estadounidenses presentaron solicitudes de ayuda por desempleo (Bankia Estudios, 2020), además en una entrevista con la cadena financiera CNBC, el asesor económico de la Casa Blanca Kevin Hassett adelantó que la tasa de desempleo alcanzará el 16% o 17%, un incremento significativo dado que en marzo se registró el 4,4% (Belvedere, 2020). De acuerdo a la estimación del Departamento de Comercio de Estados Unidos, el producto interno bruto real del país se contrajo a una tasa anual del 4,8% en el primer trimestre; situación que la economía estadounidense no había experimentado desde el cuarto trimestre de 2008 (U.S. Department of Commerce, 2020).

Por lo tanto, es posible deducir que este colapso del sistema de salud junto con la situación económica por la que atraviesa el país, ha llevado a muchos ciudadanos de EE.UU. a repensar y replantearse el funcionamiento del sistema de salud y el mal manejo de la crisis por parte del Gobierno Federal. Frente a ello, el precandidato demócrata a la presidencia, Joe Biden, intenta capitalizar los errores de la administración Trump, y presentar así sus propuestas para ganar mayor apoyo político. Un ejemplo de ello es la presentación del "Plan para combatir el COVID-19 y para prepararse para futuras emergencias sanitarias", se trata de un ambicioso proyecto en el que propone una respuesta decisiva por parte del sector de salud pública - proponiendo la realización de testeos gratuitos, la búsqueda de una vacuna y un despliegue completo de los suministros, personal e instalaciones necesarios-, así como de la economía -sugiriendo una remuneración de emergencia para todos los afectados por el brote y brindando toda la ayuda necesaria a los trabajadores, las familias y las pequeñas empresas afectadas por la crisis. De esta manera, Biden, valiéndose de los errores cometidos por el Gobierno, busca presentarse como un candidato que ofrece el liderazgo que muchos consideran que Donald Trump no fue capaz de tener.

Igualmente, a pesar de todo esto, no se debe dejar de mencionar que Trump sigue contando con el apoyo de una parte importante de la ciudadanía, la cual considera que la posición del presidente frente al COVID-19 ha sido la correcta. Una muestra del respaldo han sido las manifestaciones en diferentes Estados, donde cientos de personas salieron a las calles con el objetivo de protestar contra el mantenimiento del aislamiento obligatorio, a la vez que llevaban consigo banderas de apoyo a Trump. Los principales argumentos son que el aislamiento es un atentado contra la libertad así como una restricción a la economía del país, ya que aseguran que el cierre de los negocios es un gran obstáculo y se requiere la "apertura" de la economía ("Coronavirus en EE.UU.", 2020).

Entonces, el presidente de Estados Unidos se enfrenta a un escenario interno complejo, donde el clima político se polariza, la economía muestra

signos de debilidad, el sistema de salud fracasa y la ciudadanía está a la expectativa del avance de los acontecimientos y las medidas tomadas por el gobierno para manejar la crisis.

La respuesta internacional del presidente Trump al COVID-19

La respuesta brindada por Estados Unidos frente a la proliferación del coronavirus en su territorio fue tardía y titubeante. Inicialmente, el presidente Trump, al igual que otros líderes mundiales, se mostró renuente a priorizar esta temática y a identificarla como una grave amenaza para su sistema sanitario. Asimismo, la falta de liderazgo federal llevó a una descoordinación entre los diferentes Estados que conforman el país, lo cual generó que cada uno de ellos implementara políticas diferenciadas basadas en el criterio de los gobernadores. Los resultados de estos factores llevaron a que crecieran las voces críticas contra la administración gobernante, fortaleciendo las divisiones y tensiones políticas.

Ahora bien, de la misma forma que la pandemia de Covid-19 afectó el desempeño interno del gobierno estadounidense, también lo hizo en relación a su política exterior, la cual no estuvo exenta de momentos de conflictividad y rispideces.

Uno de los factores más notorios de presencia de actitudes confrontacionistas está relacionado con las declaraciones efectuadas por parte de distintos actores del gobierno estadounidense hacia la República Popular China. El vínculo entre ambos países, ya deteriorado por las diferencias en materia de comercio bilateral, sufrió un mayor desgaste tras las acusaciones mutuas en torno al origen del virus. Desde el lado norteamericano, figuras como el presidente Trump o el secretario de Estado Pompeo, criticaron abiertamente al gobierno chino por haber ocultado y manipulado información, incluso culpabilizándolo y responsabilizándolo por no haber evitado la propagación global de la Covid-19⁴⁹.

En la misma línea, el gobierno liderado por Trump propinó análogas acusaciones a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, en esta ocasión la administración fue más allá, al anunciar la suspensión temporal de su financiamiento al organismo. Al mismo tiempo, se trató de una decisión que contribuyó a perjudicar su relación con China. En efecto, Trump justificó la medida argumentando que la OMS no sólo fracasó en contener el brote de coronavirus, sino que además era "cómplice" de Pekín, al supuestamente haber defendido al gobierno chino y convalidado su falta de transparencia (Mathus Ruiz, 2020).

El "golpe" asestado por Trump a la OMS es sólo uno de varios elementos que evidencian la intención de esta potencia de enfrentar el coronavirus de forma individual y "puertas adentro". A diferencia de lo ocurrido en el marco de otras pandemias, como por ejemplo durante la proliferación del Ébola

⁴⁹Mientras que Trump afirmó que el virus "Podría haber sido detenido en China", Pompeo fue más allá asegurando que el gobierno de Estados Unidos cuenta con "pruebas" que establecen que el nuevo coronavirus se originó en un laboratorio ubicado en China ("Coronavirus: Donald Trump", 2020; "Estados Unidos cuestionó", 2020).

entre 2014 y 2016, esta vez Estados Unidos no ha intentado promover el diseño e implementación de una solución global a la crisis sanitaria.

Frente a la expansión del virus, espacios multilaterales en los cuales este país ejerce una manifiesta influencia, como el G7, el G20, e incluso las Naciones Unidas, han permanecido poco activos, produciéndose solo algunas reuniones virtuales. Como resultado de ellas, el G7 y el G20 llegaron a acuerdos que redundaron, por ejemplo, en otorgar su apoyo a la suspensión temporal del servicio de la deuda de los países pobres ("Coronavirus: el G20", 2020). Por su parte, si bien el Consejo de Seguridad se reunió a fin de debatir sobre el abordaje a la crisis de COVID-19, hasta el momento no se ha logrado la aprobación de ninguna resolución en la materia. Ello indica que las medidas que han sido tomadas en el marco de estos espacios han sido escasas e insuficientes, al tiempo que demuestran la baja proactividad estadounidense.

La falta de voluntad de Estados Unidos de erigirse como líder global en la contención de la pandemia se ve reflejada no sólo en su pasividad dentro de instituciones del orden mundial, sino también en el hecho de que sus políticas sanitarias para gestionar la proliferación del virus no han tenido buenos resultados hasta el momento. En este sentido, el país está lejos de contar con un modelo "exportable" de contención del virus y de manejo de la crisis consecuente, lo cual fue puesto en evidencia a fines de abril del 2020, cuando la cifra de personas contagiadas alcanzó el millón (Peirón, 2020).

Asimismo, si bien el país del Norte incrementó sustancialmente, en términos cuantitativos, sus aportes financieros a la asistencia mundial sanitaria, humanitaria y económica provista a sus socios en el extranjero (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2020), sus contribuciones han quedado en cierta forma opacadas por el fuerte crecimiento de la cooperación internacional provista por China. En el caso de este Estado, resulta más notoria su disposición a mejorar su imagen internacional a partir del envío, a numerosos países del mundo, de insumos de toda índole para prevención y tratamiento del COVID-19. Ahora bien, en esta oportunidad, Estados Unidos ha evitado erigirse como proveedor de bienes de distribución pública, rol que iría a contramano de una realidad que debió enfrentar su sistema de salud en algunas partes del país: la insuficiencia o carencia de recursos humanos y materiales.

Este último factor impulsó al gobierno de Estados Unidos a tomar la decisión de prohibir la exportación de instrumentos considerados esenciales y escasos para hacer frente al virus, como respiradores, máscaras, barbijos protectores, guantes (Domínguez y Pan, 2020). Aunque este país no es el único en haber implementado restricciones a este tipo de exportaciones, esto implica que la administración incurrió en otra medida de corte proteccionista con consecuencias poco favorables al comercio internacional. Finalmente, cabe destacar que la tendencia de Trump de resolver la crisis de forma unilateral y asilada se puso de manifiesto en su política migratoria. Aduciendo la necesidad de evitar la propagación del virus, el mandatario ordenó el cierre de sus fronteras y la suspensión temporal de la inmigración, lo cual generó rispideces con otros actores. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, las críticas provinieron por parte de los presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, Ursula von der Leyen y Charles

Michel respectivamente, quienes en un comunicado establecieron que “desaprueban el hecho de que la decisión de Estados Unidos de imponer una prohibición a los viajes fuera tomada unilateralmente y sin ninguna consulta” previa (Sánchez, 2020).

Reflexiones finales

Antes de la gestación de la pandemia, los rasgos que definían a la política exterior de Trump eran su falta de coherencia y menor previsibilidad (Aguirre, 2008, como se citó en Grabendorff, 2018). A pesar de ello, pueden identificarse lineamientos que la atraviesan en su totalidad y que permanecen marcadamente visibles a lo largo de la crisis internacional desatada por la expansión del coronavirus.

Trump llegó a la presidencia en 2017 bajo la consigna *America first*, eslogan que le permitió condensar las demandas de sectores críticos al fenómeno de la globalización. A partir de la última década las ideas anti-globalización han proliferado rápidamente, sobre todo en Estados Unidos y Europa, impulsando el surgimiento del nacionalismo, la xenofobia y el racismo. Quienes adhieren a esta ideología creen que muchas de las problemáticas actuales han sido causadas por este proceso global, y en consecuencia reclaman “recuperar el control” de sus países (Otero-Iglesias y Steinberg, 2019).

En el caso de Estados Unidos, esta perspectiva recibe el apoyo de amplias partes de los sectores medios y bajos, grupos que expresan su descontento frente al deterioro de su calidad de vida producto del estancamiento de los salarios y de la pérdida de empleos manufactureros (Rosales, 2019). En este sentido, si bien la globalización fue inicialmente promovida por Estados Unidos y ocasionó grandes beneficios económicos y políticos para el país, desde este enfoque se la considera como perjudicial. Los adscriptos a la anti-globalización creen que la misma ha provocado no sólo el deterioro del nivel de vida de gran parte de los ciudadanos estadounidenses, sino también la declinación de la hegemonía de Estados Unidos a nivel global. Mientras tanto, interpretan que ella favoreció con creces a países como China, quien es definida durante el gobierno de Trump como su rival estratégico y la principal amenaza a su poder.

Esta forma de concebir el orden internacional ha impactado de lleno en la política exterior estadounidense. Efectivamente, en su cuestionamiento al orden liberal global, Trump ha ensayado en términos generales la implementación de una política exterior más unilateral, confrontativa, proteccionista y aislacionista.

La decisión de retirarse de espacios multilaterales de todo tipo, como del Acuerdo de París, del tratado nuclear con Irán y de las negociaciones de comerciales como el Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) y del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), son muestras de ello. Ponen en evidencia la consideración del presidente de que participar de estos espacios perjudica los intereses estadounidenses al limitar su capacidad de acción.

Asimismo, Trump no sólo se ha embarcado en una fuerte competencia geopolítica, comercial y tecnológica con China, sino que también se ha alejado de aliados tradicionales de Estados Unidos. Trump ha enfriado su

vínculo con la Unión Europea al considerar que se trata de una relación desigual y perjudicial para Estados Unidos, debido al déficit comercial y al mayor gasto en defensa que este país aporta a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis realizado a lo largo de este artículo, puede establecerse que aquellos rasgos que caracterizan la política exterior de Trump aún antes de la pandemia, también se encuentran presentes en el tratamiento otorgado por Estados Unidos a la crisis desatada por la proliferación del COVID-19.

La pandemia ocurrió en un mundo en transición, marcado por el relativo declive hegemónico de Estados Unidos y el ascenso de Asia-Pacífico con China a la cabeza. Se trata de un contexto donde sobresalen las tensiones entre quienes están a favor de la globalización y quienes la rechazan. Lo cierto es que incluso desde antes de la expansión del virus, el orden liberal internacional tal como había sido instaurado tras la Segunda Guerra Mundial estaba en crisis. La falta de compromiso y voluntad política de países como Estados Unidos de participar activamente de las instituciones multilaterales constituye un factor determinante para la existencia de esa crisis.

La disímil manera en que los países han afrontado la pandemia y la falta de puesta en práctica de mecanismos que permitan dar una respuesta internacional coordinada y conjunta, vino a profundizar la crisis que está atravesando el orden internacional. Los espacios multilaterales se están enfrentando con una nueva prueba a superar, y en este sentido, crecen aún más los interrogantes en torno a sus capacidades y efectividad.

Más allá del incremento de las voces opositoras a la globalización, que permitieron poner el eje en sus efectos negativos y llevaron a cuestionar la idea de irreversibilidad de la misma, lo cierto es que actualmente el mundo está globalizado. Esto implica, entre otras cosas, que existen desafíos globales y amenazas que indefectiblemente afectan al planeta en su totalidad. El cambio climático, el crimen transnacional o la propagación de enfermedades contagiosas son cuestiones que entran en esta categoría.

La crisis del orden liberal ha traído consigo la instalación de un debate en torno a cómo enfrentar este tipo de desafíos globales. Por su parte, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 le dio aún mayor centralidad y urgencia a esta discusión. Algunos de los interrogantes destacados en este contexto son: ¿de qué manera pueden darse soluciones completas y definitivas a las amenazas internacionales, priorizando las medidas de corte nacionalista o promoviendo la coordinación de respuestas globales y articuladas? ¿Quién debe liderar las respuestas globales en caso de que éstas sean privilegiadas?

Hasta el momento, han prevalecido los enfoques individuales por encima de los multilaterales. Pero aún no está todo dicho. Los efectos de la pandemia seguirán haciéndose sentir debido al impacto que tendrá no sólo a nivel sanitario sino también en el ámbito económico. Cómo la praxis de las potencias internacionales dé respuesta a estas preguntas definirá el curso de la crisis del orden internacional.

Referencias bibliográficas

- Bankia Estudios (26 de marzo de 2020). EEUU / El mercado laboral sacudido por el efecto Covid-19. *Bankia Estudios*. Recuperado de <https://www.bankiaestudios.com/estudios/es/publicaciones/eeuu-el-mercado-laboral-sacudido-por-el-efecto-covid-19.html>
- Belvedere, M. J. (27 de abril de 2020). US economy could contract 30% in second quarter, warns Trump economic advisor Kevin Hassett. *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2020/04/27/kevin-hassett-us-economy-could-contract-30percent-in-second-quarter.html>
- Cillizza, C. (17 de abril de 2020). The Trump polling bump is officially over. *CNN*. Recuperado de <https://edition.cnn.com/2020/04/17/politics/donald-trump-polls-coronavirus/index.html>
- Coronavirus: Donald Trump acusó a China de mentir con el número de muertos. (18 de abril de 2020). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-china-detuvo-ahora-mundo-sufriendo-denuncio-donald-trump_0_AVRZw8uGJ.html
- Coronavirus en EE.UU.: el polémico apoyo de Trump a los grupos que se rebelan contra la cuarentena en el país más golpeado por la pandemia. (18 de abril de 2020). *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52334860>
- Coronavirus: el G20 se reúne de manera virtual y avala la suspensión temporal de la deuda de los países pobres. (15 de abril de 2020). *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-g20-reune-manera-virtual-avala-suspension-temporal-deuda-paises-pobres_0_PABuxeTAm.html
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2020). *Estados Unidos continúa liderando la respuesta mundial al COVID-19 a través de asistencia adicional en el extranjero*. Recuperado de <https://bit.ly/2ZJ025N>
- Domínguez, A. y Pan, C. (5 de mayo de 2020). Pandemia y proteccionismo. *El economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.ar/amp/2020-05-pandemia-y-proteccionismo/>
- EE.UU. cuestionó el origen del coronavirus y acusó a China de ocultar información. (3 de mayo de 2020). *TÉlam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202005/459183-eeuu-cuestiono-el-origen-del-coronavirus-y-acuso-a-china-de-ocultar-informacion.html>
- García Encina, C. (23 de marzo de 2020). EEUU frente al COVID-19. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de <https://bit.ly/2ZJ0bWT>
- Grabendorff, W. (2018). América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China? *Nueva Sociedad*, núm. 275, pp. 47-61.
- Joe Biden. (2020). The Biden plan to combat coronavirus (covid-19) and prepare for future global health threats. *BIDEN President*. Recuperado de <https://joebiden.com/covid19/>
- Mathus Ruiz, R. (14 de abril de 2020). Coronavirus: Trump suspende el financiamiento a la OMS y la acusa de agravar la pandemia. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-trump-anuncia-eeuu-suspende-envio-fondos-nid2354230>

- Nye, J. (7 de mayo de 2020). Un desastroso fracaso en el liderazgo. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-xi-leadership-failures-covid19-pandemic-by-joseph-s-nye-2020-05/spanish>
- Otero-Iglesias, M. y Steinberg, F. (2019). Escenario económico internacional: crecimiento, incertidumbre y riesgos. *Panorama Estratégico 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 57-89.
- Peirón, F. (28 de abril de 2020). Estados Unidos alcanza el hito de más de un millón de contagiados por el coronavirus. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200428/48796065083/estados-unidos-coronavirus-casos-contagios-muertes-record.html>
- Rosales, O. (2019). El conflicto US-China: nueva fase de la globalización. *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, núm. 192, pp. 97-126.
- Sánchez, A. (12 de marzo de 2020). La UE desaprueba la decisión de Trump de suspender los viajes desde Europa por el coronavirus. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2020-03-12/la-ue-desaprueba-la-decision-de-trump-de-suspender-los-viajes-desde-europa-por-el-coronavirus.html>
- Taylor, J. B. (26 de marzo de 2020). Hacia una estrategia económica coherente para la COVID-19. *Project Syndicate*. Recuperado de <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-covid-pro-market-strategy-by-john-taylor-5-2020-03/spanish>
- Tirado, A; Lajtman, T; García Fernández, A. (22 de abril de 2020). Elecciones en EE. UU., coronavirus y América Latina. *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. Recuperado de <https://www.celag.org/elecciones-en-eeuu-coronavirus-y-america-latina/>
- U.S. Department of Commerce. (2020) Statement from U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross on Q1 2020 GDP Advance Estimate. Recuperado de <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/04/statement-us-secretary-commerce-wilbur-ross-q1-2020-gdp-advance>
- Vassallo, G. (17 de marzo de 2020). El coronavirus expone las falencias del sistema de salud de EE.UU. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/253286-el-coronavirus-expone-las-falencias-del-sistema-de-salud-de->

'not great, not terrible': Rusia, COVID-19 y un orden internacional en disputa

M. Rocío Novello⁵⁰

En enero, apenas unos meses atrás, el 2020 aparecía como un momento decisivo para el Kremlin. Tras 20 años en el gobierno, el proyecto de reforma constitucional y la posibilidad de extender el poder de Vladimir Putin más allá del 2024, abrían camino a especulaciones y cálculos políticos tanto dentro como fuera de las fronteras rusas. Ahora bien, semanas después de que se anunciaran las enmiendas propuestas, el mundo pareció detenerse, alterando la coyuntura rusa. La crisis global desatada por la pandemia de coronavirus y el colapso de los precios mundiales del petróleo, complejizan el escenario político poniendo en tensión dinámicas de poder y escenarios conflictivos pre-existentes. El presente artículo busca adentrarse en la coyuntura rusa con el propósito de identificar y examinar los principales desafíos que enfrenta el Kremlin en un momento de profunda incertidumbre.

Reforma política e incertidumbre: un juego abierto

El 15 de enero de 2020, el Presidente Putin se dirigió a la Duma en su tradicional discurso del Estado de la Nación⁵¹ para anunciar que el año que se iniciaba constituía un hito en la historia de Rusia. El comienzo de la tercera década del Siglo XXI, en tanto momento transicional, depararía desafíos históricos para la nación y por ello urgía la necesidad de impulsar cambios sustanciales en el sistema político ruso a través de la implementación de una serie de enmiendas constitucionales que fortalezcan la soberanía, las tradiciones y los valores nacionales y creen las condiciones para el desarrollo evolutivo de Rusia en el largo plazo^{52 53}.

⁵⁰ Lic. en Relaciones Internacionales. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: novello@gmail.com

⁵¹ Los documentos y discursos oficiales citados en el presente artículo han sido consultados en sus versiones en inglés y traducidas por la autora.

⁵² Entre las modificaciones propuestas por el ejecutivo se destacan: Garantizar la soberanía de la nación de forma incondicional; Garantizar la prioridad de la Constitución Rusa dentro del marco legal nacional, es decir las leyes y decisiones de los organismos internacionales pueden ser válidas en el territorio ruso sólo hasta el punto de que no restrinjan los derechos y libertades de los ciudadanos y no contradigan la Constitución; Garantizar que aquellos que ocupan posiciones de importancia crítica para la seguridad y la soberanía nacional no tengan la ciudadanía o el permiso de residencia en el extranjero ni ningún otro documento que les permita vivir permanentemente en un Estado extranjero; Garantizar que los candidatos presidenciales cuenten con una residencia permanente en Rusia durante

Sorpresiva para algunos, esperada por otros, la reforma del sistema político ruso se adentra en el corazón de uno de los principales desafíos políticos que le deparan a Moscú en la primera mitad de esta nueva década: el traspaso del poder. Cada vez más cerca de la fecha límite para lo que sería -de acuerdo al régimen constitucional vigente- el último mandato de Putin, el 2024 no deja de suscitar todo tipo de especulaciones. Frente a ello, una primera lectura de la propuesta de reforma constitucional permite observar al menos dos cuestiones. Por un lado, los cambios propuestos, más allá de un primer planteo discursivo con cierto carácter democrático, no apuntan ni a abrir ni a fortalecer un juego de controles y equilibrios dentro del sistema político sino que, en todo caso, procuran abrir opciones a futuro. La reforma no se presenta de forma explícita como la llave hacia una presidencia indefinida de Putin sino que, en todo caso, parece orientarse a generar las condiciones necesarias para asegurar la continuidad de una determinada estructura de poder (Gavalakis y Vasylytsova, 2020). Por el otro, el manejo de los tiempos parece ser otra de las claves dentro de la estrategia. Anticipándose a modificar las reglas del juego político años antes de lo que el calendario electoral pueda señalar, conseguiría desligar la reforma constitucional de cualquier nombre candidateable, evitando la consolidación de una oposición fuerte. Debe notarse que el anuncio de la reforma convocó a las últimas manifestaciones que se realizaron en Moscú, señalando la falta de transparencia y de tiempo para que la sociedad pudiera interiorizarse en el mismo. No obstante, la emergencia sanitaria puso en suspenso la celeridad del proceso⁵⁴.

al menos 25 años y no tengan ciudadanía o permiso de residencia en el extranjero; Establecer que no se podrá ejercer el cargo de Presidente de la Federación por más de dos períodos. Esta disposición se aplicará al Presidente de la Federación de Rusia en ejercicio a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, descontando el número de mandatos durante los cuales esa persona haya ocupado ese cargo a partir de la entrada en vigor de la presente Ley; Dar estatuto constitucional al Consejo de Estado, figura que había sido recuperada por Putin en el año 2000 y en el que participan los jefes de todas las regiones y coordina las interacciones estatales para determinar las principales orientaciones de la política interna y externa; Permitir que el parlamento designe ministros del gobierno, incluido el primer ministro (actualmente son seleccionados por el presidente y aprobados por el parlamento); Garantizar que el Presidente conserve el derecho a determinar las tareas y prioridades del Gobierno, así como el derecho a destituir al primer ministro y que tenga la facultad de nombrar a los jefes de todos los organismos de seguridad tras consultar con el Consejo de la Federación (President of Russia, 2020a). Las propuestas enunciadas por Putin en su discurso del Estado de la Nación pueden encontrarse más desarrolladas en el sitio oficial del gobierno: <http://en.kremlin.ru/acts/news/62988>

⁵³ Tras el anuncio del Presidente Putin, el gabinete ruso en su totalidad renunció. Si bien se declaró que esta decisión apuntaba a facilitar que el presidente pueda llevar adelante la reforma del sistema político, es posible pensar que el bajo nivel de popularidad que ya venía golpeando al gobierno en el último tiempo luego de las impopulares reformas al sistema de pensiones, haya acelerado los tiempos, profundizando la necesidad de buscar otros nombres para la gestión.

⁵⁴ Si bien Rusia, ante la aparición del Covid-19, cerró su frontera con China a finales de enero, y más tarde limitó los viajes desde otros países, no adoptó con la

De momento, el gobierno ruso se vio obligado a aplazar la fecha⁵⁵ del referéndum sobre las enmiendas a la Constitución que estaba prevista para el mes de abril y que sería el cierre del proceso de reforma. Pero eso no es todo. La disminución del índice de aprobación de Putin en las encuestas⁵⁶, las críticas sobre el manejo de la crisis sanitaria por parte del gobierno federal⁵⁷, el ascenso de otras personalidades políticas, entre las que se

misma celeridad restricciones internas. Después de reportar inicialmente bajas tasas de infección dentro de sus fronteras, la pandemia se fue extendiendo rápidamente alterando el panorama. Independientemente de si ha sido por un error en el análisis del gobierno ruso durante las primeras semanas del brote epidémico en donde se sostenía que la situación estaba bajo control ("Virus Situation in Russia", 2020) o por un ocultamiento deliberado del número de casos (Nechepurenko, 2020), en las últimas semanas comenzó a manifestarse un significativo crecimiento en la curva. Tal es así que en sólo pocos días duplicó la cantidad de contagios, superando la barrera de los 300.000 enfermos de coronavirus. Producto de este reciente desarrollo, Rusia ya se ubica en el tercer puesto dentro del ranking global que lidera Estados Unidos y Brasil, dejando atrás a Reino Unido y España (Johns Hopkins University, 2020). Aunque de momento sostiene una tasa de mortalidad relativamente baja, un poco más de 3600 víctimas fatales según informaron las autoridades rusas (Russian Government, 2020), cifras que también han sido cuestionadas, la evolución futura de la enfermedad y la consecuente gestión de crisis que la situación conlleve permanecen como un interrogante. Luego de un mes de confinamiento, el Presidente comunicó a la población que a partir del 12 de mayo podrán retomarse las actividades económicas en todo el país, siguiendo las indicaciones de las autoridades regionales y de acuerdo a la gravedad de la situación sanitaria de cada territorio ("Coronavirus in Russia", 2020).

⁵⁵ Entre las suspensiones que se vieron forzadas por la emergencia sanitaria, sobresale también la celebración del aniversario de la victoria en la Gran Guerra Patriótica frente a la Alemania nazi. De acuerdo a algunos análisis, el objetivo del acto era poner en escena una espectacular demostración de poder militar ante una gran asamblea de líderes mundiales en la Plaza Roja para subrayar el prestigio internacional de Rusia y de Putin en este momento de transición (Graham, 2020).

⁵⁶ Según la encuestadora Levada, en abril alcanzó un 59% de aprobación, siendo uno de los índices más bajos de su presidencia. Para mayor información, consultar: <https://www.levada.ru/en/ratings/>

⁵⁷ En el comienzo de la crisis, han sido los gobiernos regionales quienes han aplicado diversas estrategias para combatir el virus. A medida que el coronavirus fue escalando dentro de Rusia, el Presidente Putin comenzó a ocupar un rol más destacado frente a lo que la emergencia sanitaria supone, al menos en el plano comunicacional. Esto no debería llamar la atención en tanto en un gran número de países, especialmente aquellos con estructura federal, las medidas han quedado subordinadas a los criterios implementados por unidades subnacionales priorizando las particularidades territoriales que conlleva la expansión del virus. No obstante, en el caso ruso concitó la atención de varios medios y analistas: el ejercicio vertical del poder hacía suponer otra respuesta. Al respecto, se llegó a sostener que "Putin se ha desvinculado cada vez más de los asuntos rutinarios del gobierno y prefiere delegarlos a otros" (Stanovaya, 2020a) o que "el Sr. Putin parece menos ejecutivo que un monarca aburrido encerrado en un palacio, revisando su reloj durante las videoconferencias televisadas con sus subordinados sobre la pandemia mientras sus índices de popularidad bajan" (Higgins, 2020) o "Putin ha delegado la lucha a

destaca la figura del alcalde de Moscú, Sergei Sobyannin, y que podrían poner en entredicho la figura de autoridad (Sestanovich, 2020a) también aparecen como desprendimientos de la crisis. Sin embargo, en este contexto, es inevitable preguntar ¿en qué medida esta crisis afectará el margen de maniobra de Putin para dar forma al futuro político del país? Cuáles serán las consecuencias políticas de la pandemia, nadie lo sabe. Lo cierto es que las dinámicas políticas al interior de Rusia nos exigen ampliar el marco de interpretación sobre este tipo de procesos y al menos, considerar otros factores que pueden incidir en su desarrollo.

Ya sea sobre la continuidad del líder ruso al frente del gobierno o la emergencia de un posible sucesor, esta discusión se presenta como una cuestión central, en gran medida, debido a dos cuestiones: los elementos identitarios que permean los sentidos, percepciones e imaginarios sociales y las propias características del régimen político. En relación al primer elemento, se destaca la reiteración de un conjunto de construcciones narrativas e imágenes al interior de discurso oficial que permiten identificar rasgos como el nacionalismo, el excepcionalismo, el externalismo y el peso del estado, las cuales, en tanto fuerzas profundas, cobran especial relieve en un momento de crisis (Zubelzú, 2008). Al respecto sobresale, la necesidad de vincular el poderío ruso con la centralidad del estado y la vertical del poder. En palabras de Putin:

Debemos tomar una decisión sobre una cuestión fundamental y delicada relativa al nivel más alto de la autoridad del Estado, que es el poder presidencial. Pienso y creo firmemente que es absolutamente necesaria una fuerte verticalidad presidencial para nuestro país, para Rusia. Y la situación económica actual, como acabo de señalar, y la situación en otras esferas como la seguridad actúan como otro recordatorio (President of Russia, 2020b)⁵⁸.

sus subordinados, tratando de evitar cualquier consecuencia directa de las impopulares medidas de aislamiento" (Dixon, 2020).

⁵⁸ Además, es interesante notar cómo los cambios que están aconteciendo en el escenario internacional y los desafíos que dichos cambios conllevan, incluido el coronavirus, son vinculados de forma directa con la necesidad de implementar las reformas políticas domésticas como medio para hacerles frente. A modo de ejemplo, se puede observar el discurso de Putin en una sesión plenaria de la Duma que abordaba el proyecto de enmiendas: "El mundo está cambiando. Y no sólo por el rápido y explosivo desarrollo de la tecnología, sino literalmente en todas las esferas de la vida. Estos cambios son cardinales y, yo diría, irreversibles. Podemos ver lo difícil que es la situación en la política, la seguridad y la economía mundial. También estamos luchando contra el coronavirus ahora, los precios del petróleo están fluctuando, junto con el tipo de cambio de la moneda nacional y las bolsas de valores. Estos son riesgos, o desafíos como le dicen, que debemos enfrentar" (President of Russia, 2020b). A partir del regreso de Putin a la presidencia, en 2012, el discurso oficial se ha nutrido en mayor medida de elementos de carácter conservador frente a la necesidad de preservar la identidad rusa en un mundo más abierto e interdependiente (Claudín, 2019). Este rasgo identitario parece reafirmarse en la presente coyuntura. En efecto, es posible percibir la lectura que efectúa el Kremlin de la pandemia, como un momento histórico que valida su visión del mundo, donde el Estado se reafirmará como el principal actor en la escena mundial frente a la fragilidad del globalismo (Trenin, 2020a).

Sobre la segunda cuestión, y si bien se sostiene que las bases del sistema político se construyeron en torno a la Constitución que emergió del período de Yeltsin, lo cierto es que desde la llegada de Putin al poder, veinte años atrás, no sólo se ha intentado consolidar la recuperación del estatus de Rusia como gran potencia, sino que también se ha buscado recuperar un modelo de gobernanza, tradicional en Rusia, eminentemente jerárquico y centralista (Ruiz, 2012). En este marco, y sin desdeñar las ambiciones personales que puede o no tener Putin de extender su presidencia más allá de 2024, se hace presente la necesidad de no excluir del análisis otra característica importante dentro de la dinámica de poder rusa: la gran discrepancia que existe entre la estructura administrativa oficial y las conexiones políticas informales (Stanovaya, 2020b)⁵⁹. Esta característica nos habla de la existencia de una estructura de poder constituida por un conjunto de actores muy heterogéneo, los cuales si bien puede haberse visto fortalecidos bajo el mandato de Putin, no se reducen a él. En dicha estructura se pueden incluir a los servicios de inteligencia, al ejército, la policía y el establecimiento industrial de defensa pero también a los círculos de confianza del presidente y la burocracia tecnocrática del estado, entre otros. No obstante, el hecho de referirnos a este conjunto de actores como una estructura de poder no debería llevarnos a pensar que existe un único interés compartido. En efecto, los intereses de cada uno de los sectores difieren entre sí (Sestanovich, 2020b).

En un contexto con elevados niveles de incertidumbre, la futura reforma política no sólo deberá hacer frente a las consecuencias más inmediatas del avance del coronavirus, sino que también deberá cuidar los equilibrios entre las diferentes facciones de la élite rusa y atender cómo juegan las construcciones identitarias, como uno de los principales desafíos de cara al futuro.

Sanciones internacionales, caída del precio del petróleo y crisis sanitaria: los límites de una estrategia

Ahora bien, la dimensión económica también acapara parte de la discusión. El impacto económico de la pandemia, que ha afectado a la demanda global no es el único elemento en juego. La caída de los precios del petróleo que de por sí influye en la economía rusa, en la que los hidrocarburos representan un tercio del presupuesto nacional, se suma a las consecuencias generadas por más de seis años de sanciones internacionales sobre Moscú⁶⁰. Sobre este último punto, debemos recordar que tanto

⁵⁹ Según Stanovaya (2020b) es posible distinguir cinco grupos dentro de la élite rusa: el séquito personal de Putin; los amigos y asociados de Putin; los tecnócratas que gestionan las políticas domésticas, de defensa y externa; y la élite política del Gobierno ruso; los "protectores" del régimen representada como el ala más conservadora que supervisan el ejército y la seguridad; y los ejecutores del régimen.

⁶⁰ De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, se pronostica una contracción del producto interior bruto de Rusia en un 5,5% este año, la mayor caída desde 2009. Para mayor información, consultar: <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>

Estados Unidos como la Unión Europea han impuesto, desde el año 2014⁶¹, duras sanciones económicas a los bancos, las empresas de energía y el sector de la defensa de Rusia, impidiendo sobretudo el acceso ruso a los mercados de capital internacional. Dichas sanciones junto con la caída de los precios mundiales del petróleo han ejercido presión sobre la economía rusa en general haciendo más difícil que las empresas energéticas financien nuevos proyectos, especialmente los que requieren un nivel de inversión más elevado, como pueden ser los proyectos en aguas profundas, en alta mar en el Ártico y/o los proyectos de explotación de *shale oil*.

Asimismo, se debe tener en cuenta otro factor que incide en el presente escenario: la inestabilidad en relación a los precios del petróleo. En el mes de abril del presente año, los precios a futuro del petróleo sufrieron su mayor caída desde 1991 e incluso llegaron a ubicarse en valores negativos, una situación inaudita en el sector (Centro de Economía Internacional, 2020). Esta abrupta caída si bien refleja las dificultades que ha estado experimentando el mercado petrolero mundial debido al desplome de la demanda como consecuencia de la pandemia, también da cuenta de una industria que ya venía experimentando un nivel de tensión producto de la combinación simultánea de un incremento en la oferta y una reducción en la demanda de crudo, ambos procesos alentados tanto por el accionar de los principales actores en la producción de hidrocarburos, como por la desaceleración del crecimiento global (Daicz y Monlezún, 2016). Frente a esta crítica situación, la OPEP y Rusia, impulsados por EEUU, llegaron a un acuerdo para establecer un nuevo recorte en la producción con el objetivo de estabilizar el precio internacional del crudo en medio de la pandemia de coronavirus, el cual abarcara a los integrantes de la OPEP como a estados no miembros. Si bien la base de estos compromisos son inestables, el objetivo apunta a reducir el nivel de producción en un porcentaje histórico en pos de controlar el incremento de la oferta (Golubkova, El Gamal y Ghaddar, 2020).

A pesar de las dificultades que experimentó en los últimos años, el gobierno ruso logró sobrevivir al doble desafío del colapso del precio del petróleo y las sanciones occidentales. De acuerdo a Miller (2018), esto se debe a la implementación de una estrategia económica de tres puntas. En primer lugar, se centró en la estabilidad macroeconómica, priorizando los niveles de deuda y la inflación por encima de todo. En segundo lugar, evitó el descontento popular garantizando un bajo nivel desempleo y pensiones estables. En tercer lugar, se limitó el control estatal a sectores estratégicamente importantes. Esta estrategia, que el autor denominó como *Putinomics*, si bien no generó crecimiento económico, alcanzó para

⁶¹ Tanto Estados Unidos como la Unión Europea aplicaron sanciones contra Rusia desde marzo de 2014, producto de la escala de tensiones en Ucrania y la posterior anexión de Crimea. Entre otras medidas, las sanciones limitaron el acceso de las empresas rusas a los mercados de capital de los Estados Unidos, y se dirigieron específicamente a cuatro empresas energéticas rusas: Novatek, Rosneft, Gazprom Neft y Transneft. Las sanciones también prohibieron la exportación a Rusia de bienes, servicios o tecnología en apoyo de proyectos en aguas profundas, en el Ártico o proyectos de explotación de *shale*. La Unión Europea impuso sanciones similares. Dichas sanciones se han amplificado en el curso de los últimos años. Véase: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/RUS>

mantener el país estable y a la élite gobernante en el poder y con capacidad de desarrollar distintas incursiones en el plano externo. Esto también fue en parte porque Rusia durante la primera década del Siglo XXI, aprovechando los altos precios de los *commodities*, ahorró cientos de miles de millones de dólares, almacenando recursos en fondos de reserva para usarlos cuando los precios del petróleo cayesen⁶². Así, el Kremlin se vio forzado a prepararse para posibles shocks económicos como el que golpea a la economía global hoy en día.

Si bien existen análisis que sostienen que "incluso en un mal escenario, Rusia puede sobrevivir a este choque mejor que muchas otras economías" (Kramer, 2020), la ecuación no está resuelta. Frente a los posibles impactos financieros y comerciales de la pandemia y a otras variables, que si bien aún no se han mencionado, se deben tener en cuenta, como lo es la acumulación de compromisos en el exterior (el escenario sirio es un ejemplo), las perspectivas económicas se vuelven más complejas. La estrategia adoptada por el Kremlin pudo haber contenido ciertas variables macroeconómicas del país y al gobierno en el poder, pero también lo hizo a expensas de inversión social en áreas como salud y educación, problemáticas que hoy se ven agudizadas. Existen diversos indicadores sobre la falta de suministros médicos, elementos de protección para personal sanitario y equipamiento tecnológico. Uno de estos indicadores se desprende de la serie de críticas y denuncias que se han hecho frente al mal manejo de la crisis a nivel doméstico, en especial refiriéndose a las insuficiencias del sistema de salud ruso y las condiciones laborales del personal médico y las presiones ejercidas sobre aquellos que denuncian la falta de recursos. Pero también encontramos un reconocimiento directo del gobierno, a partir de la iniciativa impulsada en el plano multilateral en pos de establecer *green corridors*. Según indicó el propio Putin: "es importante para el período de crisis crear los llamados corredores verdes, libres de guerras comerciales y sanciones para el suministro mutuo de medicinas, alimentos, equipos y tecnología". Asimismo, en la cumbre virtual del G20 señaló como una cuestión puramente humanitaria el establecer una moratoria conjunta sobre las restricciones de los elementos esenciales así como a las transacciones financieras para su adquisición (President of Russia, 2020g)⁶³. Esta iniciativa, fue interpretada por parte de algunos analistas como un intento ruso por instrumentalizar y manipular la situación de crisis desatada por el COVID-19 para evadir las sanciones (Herd, 2020). Ahora bien, a ello se le suman preocupantes indicadores económicos sobre los efectos de la cuarentena. De acuerdo a Bloomberg Economics la producción general de Rusia se redujo en un cuarto el mes pasado y se

⁶² Alcanzando, así, aproximadamente 600.000 millones de dólares en oro y reservas de divisas que el país ha acumulado (Kramer, 2020).

⁶³ Dicha propuesta a su vez fue abordada en plano bilateral, tanto con Irán como con Venezuela, países que también se ven actualmente afectados por sanciones internacionales (President of Russia, 2020 c y d) y trasladada a los integrantes de la Unión Económica Euroasiática a los efectos de alentar a los miembros a reducir aranceles en aquellos bienes económica y socialmente significativos en este momento de crisis (alimentos, medicamentos, elementos de protección, entre otros) y a simplificar los procedimientos aduaneros correspondientes (President of Russia, 2020f; Russia to Expand 'Green Corridors', 2020).

prevé que la economía se contraerá un 16% en el segundo trimestre, convirtiéndose en el peor desempeño trimestral desde al menos los primeros años de la década de 1990 (Andrianova, 2020). Si bien el gobierno, el 12 de mayo, levantó el período 'no laborable' buscando alivianar la situación, las principales ciudades del país continúan con medidas restrictivas debido a que son los epicentros de contagio en el país, lo que podría agravar el panorama.

Nuevas amenazas, rivalidades y alianzas: un lugar al interior de un orden internacional en disputa

Desde la caída de la URSS, mucho se ha hablado sobre la aparición de amenazas de nuevo tipo, siendo este un eje que atraviesa los debates políticos y académicos del período de posguerra fría. Sin embargo, pareciera ser que con la llegada del COVID-19, la jerarquía de las amenazas a la seguridad mundial está cambiando rápidamente, dejando expuestos serios dilemas a futuro. Más allá del discurso bélico que un gran número de países adoptó para 'combatir' al 'enemigo invisible', lo cierto es que los interrogantes que se desprenden de la propagación de un virus a nivel global, atraviesan a estados y organizaciones internacionales, por igual. De acuerdo a Ivanov (2020):

la seguridad nacional ya no debería definirse únicamente por las capacidades militares de un país. Las armas nucleares y otras armas modernas son incapaces de combatir las pandemias, el cambio climático, la migración incontrolable y otros desafíos a los que se enfrenta la humanidad en su conjunto y cada país individualmente.

Para un actor con las características de Rusia, fuertemente centrado en una concepción de soberanía nacional y, por ende, en una fuerte política de seguridad y defensa, asumir el manejo de una crisis de salud puede ser un desafío en sí mismo. Con ello, no se pretende negar una concepción realista del conflicto, por el contrario, Rusia aún hoy continúa involucrada en distintos escenarios de conflictos bélicos como ser el de Ucrania o Siria, los cuales apuntan a sostener intereses vitales del país, ya sea brindado profundidad estratégica o extendiendo un margen de influencia mayor en la región de Medio Oriente. Sin embargo, si se pretende señalar que el brote de coronavirus ha dejado expuesto que las amenazas futuras van a exigir otro tipo de capacidades, el tiempo dirá si Rusia ha podido adaptarse.

Más aún, dentro de la actual crisis, también se observa otra tendencia: la viralización de *fakes news* y teorías conspirativas por todo el mundo, llegando a involucrar directamente a los grandes poderes del sistema internacional con acusaciones sobre qué país es responsable de la propagación del virus. Si bien la proliferación de noticias falsas no constituye un fenómeno novedoso, la situación de incertidumbre generalizada que se desprende de la presente crisis, intensificaron su difusión. Esto no sólo ha supuesto un desafío para el ámbito mediático tradicional sino que también ha sacudido la legitimidad de un conjunto de instituciones políticas de manera impensada, llegando a un punto tal que el

propio director de la Organización Mundial de la Salud ha declarado los riesgos de una *infodemia*⁶⁴. Rusia no está exenta de esta trama.

Desde el comienzo de la emergencia sanitaria, la Federación Rusa ha sido acusada por Estados Unidos y la Unión Europea tanto de ocultar información sobre el número de casos de afectados por Covid-19, como de ser una de las principales responsables en la propagación de información falsa y propaganda. El accionar internacional del gobierno ruso frente a la pandemia, con el envío de ayuda humanitaria a Italia y EEUU⁶⁵ se presentó como uno de los detonantes en medio de la denominada 'guerra de desinformación'. A diferencia de lo sostenido por los portavoces rusos de que la ayuda brindada tiene carácter humanitario y no presenta relación con la agenda política, para algunos de sus contrapartes europeos, esta iniciativa constituye sólo una puesta en escena⁶⁶. Además de las polémicas generadas por la iniciativa rusa, Moscú ha sido acusada de utilizar miles de cuentas de redes sociales para difundir información errónea sobre el coronavirus por el Departamento de Estado norteamericano⁶⁷ y por agencias europea⁶⁸. En paralelo, la denominada "guerra de desinformación"

⁶⁴ La infodemia ha sido definida como una práctica que consiste en difundir noticias falsas sobre la pandemia y que aumenta el pánico en las sociedades (Ghebreyesus, 2020).

⁶⁵ Rusia, en los primeros momentos de la pandemia, envió quince aviones militares con equipamiento médico, elementos de protección y personal sanitario a Italia y uno avión con suministros médicos a Estados Unidos (Ministry of Foreign Affairs, 2020a).

⁶⁶ Sin embargo, dentro del posicionamiento occidental, no se observa un marco de interpretación homogéneo acerca de cuáles serían los intereses rusos detrás de lo que podría ser representado como un gesto geopolítico del Kremlin. Por un lado, se reconoce un intento por proyectar una imagen internacional positiva de Rusia de cara 'a la guerra contra el coronavirus', dando así cuenta de su capacidad de acción y liderazgo ante una situación de crisis que desbordó a los países desarrollados (Khrushcheva, 2020); por el otro, se observa una acción dirigida hacia la Unión Europea (UE), ya sea como intento de perjudicar la reputación de la Unión dejando al descubierto su incapacidad para asistir con rapidez a un miembro en crisis, hasta la posibilidad de influir en la propia UE en vistas de alcanzar el levantamiento de las sanciones que afectan a la economía rusa desde 2014 ("Rusia envía ayuda", 2020; "Ayuda rusa a Italia", 2020; "Putin ayuda a Occidente", 2020).

⁶⁷ De acuerdo al Departamento de Estado norteamericano: "las redes de desinformación rusas han tratado de avanzar en los objetivos desestabilizadores de la política exterior de Moscú de crear confusión en nuestras sociedades democráticas, y eso es justo lo último que cualquiera de nosotros necesita en este momento. Basándonos en lo que hemos visto del ecosistema de desinformación ruso históricamente, hay una buena posibilidad de que continúen haciéndolo. El Departamento de Estado ha estado trabajando desde los primeros días de COVID para exponer las tácticas rusas y las de otros actores malignos...y estamos trabajando constantemente para compartir esa información con nuestros socios globales, incluyendo muchos en Europa, porque queremos ser capaces de desarrollar contramedidas juntos.". Véase: <https://www.state.gov/press-briefing-with-ambassador-philip-reeker-u-s-special-envoy-lea-gabrielle/>

⁶⁸ Según un reciente informe interno de la Comisión Europea, y del East Stratcom Task Force del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), China y Rusia están aprovechando el contexto de esta crisis e intentan dar forma a las narrativas internacionales sobre la pandemia con el objetivo de cuestionar la credibilidad de

se ve amplificada por un conjunto muy significativo de notas periódicas que lejos contener el avance de las *fakes news* parece alentarlos.

Más allá de la respuesta rusa⁶⁹, estos constantes 'ataques' y 'contraataques' entre noticias, declaraciones y posteos en redes, no hacen más que confirmar que las construcciones narrativas con las que se pretende dar sentido al mundo en que vivimos están en disputa. Esta disputa no constituye un emergente pleno del contexto actual de pandemia, sino que profundiza rivalidades y desconfianzas preexistentes en medio de un escenario de acelerados cambios tecnológicos, climáticos, económicos y políticos. En todo caso, es posible sostener que la crisis precipitada por la pandemia de coronavirus ha expuesto con mayor intensidad las particularidades que reviste el presente contexto internacional en un marco de creciente incertidumbre. El estado ruso se enfrenta, así, con un dilema central en el plano externo: ¿cómo sostener su poder y reputación internacional en un marco de disputa global? Rusia no parece ser un actor que acepte mirar el juego desde afuera. Según Morales (2012: 334):

El estatus de gran potencia es por tanto, para las élites políticas rusas, consustancial a la identidad de su país como Estado; se fundamenta en elementos "permanentes" como su extensión territorial, sus recursos naturales o el potencial

las instituciones democráticas de la UE y de EEUU y su capacidad para gestionar la crisis sanitaria. Aunque no se señalan elementos que puedan aseverar que las campañas de desinformación están coordinadas directamente por el gobierno ruso, sí dan cuenta de que los medios de comunicación que han difundido este tipo de contenido han sido creados por el Kremlin, como sería el caso de Sputnik, cuyo miembro fundador es la Empresa Federal Estatal Unitaria Agencia Federal de Información 'Rossiya Segodnya', o RT, definida como una organización sin fines de lucro que recibe financiamiento público de la Federación Rusa. Para mayor información ver: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-2-22-april/> Este informe está siendo cuestionado metodológicamente por un grupo de investigación de la University of Manchester que pertenece al proyecto "Reframing Russia" y aborda la problemática en cuestión por alentar la propagación de desinformación. Véase <https://reframingrussia.com/2020/04/06/covid-19-disinformation-two-short-reports-on-the-russian-dimension/>

⁶⁹ Por su parte, el gobierno ruso ordenó a las plataformas de Internet que operan en el país que eliminen las "noticias falsas" del coronavirus de sus plataformas (Federal Service for Supervision, 2020) y a su vez, María Zajárova, portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, ha acusado a medios periodísticos extranjeros de dirigir una campaña de desinformación intentando desacreditar las acciones del gobierno ruso para combatir el COVID-19, sosteniendo que se oculta información sobre el número de casos de fallecidos. En el comunicado, la portavoz sostiene: "No hemos dejado pasar desapercibidas las publicaciones que aparecieron en una serie de medios extranjeros, en concreto, The New York Times y The Financial Times, en las que se indica que el número anunciado de muertos a causa del virus en Rusia supuestamente es "considerablemente inferior al real. Dada esta circunstancia, hemos redactado cartas dirigidas a las redacciones de dichos medios. Por vía de las mismas se ofrecen explicaciones y se solicita que sean publicadas las refutaciones hechas públicas por las entidades encargadas y por el Centro Coordinador de lucha contra la propagación del coronavirus." (Ministry of Foreign Affairs, 2020, b y c).

nuclear, no en un equilibrio transitorio de fuerzas entre países. En consecuencia, pese a las sucesivas crisis y cambios que puedan producirse en la distribución internacional del poder, Rusia ha esperado —y seguirá esperando— ser tenida en cuenta como uno de los principales actores o “polos” de poder del sistema.

La anexión de Crimea implicó una movida crucial para los intereses geopolíticos de Rusia y el andamiaje diplomático-estratégico que ha ido desplegando sobre Medio Oriente, en particular, son una muestra de esta búsqueda constante.

No obstante, en este marco, se considera fundamental destacar el vínculo que el Kremlin ha sabido construir con China desde principios del Siglo XXI, tendencia que se profundizó en un momento en que las relaciones de Moscú con Occidente se deterioraron. Esta alianza estratégica, ha permitido construir, en los últimos años, un nuevo centro de gravitación geoeconómica. Ahora bien, el desarrollo de este escenario no está exento de tensiones. En un momento donde la rivalidad sino-americana se acrecienta, se puede observar que, más allá de los consensos que reúnen a China y Rusia, ambos actores

tienden a diferir, particularmente en relación al grado y a las modalidades de la contestación y del antagonismo con los Estados Unidos, entre el énfasis en la multipolaridad por parte de Moscú y el creciente acento en una bipolaridad por parte de Beijing (Serbin, 2019: 175).

Así, es posible ver que uno de los principales problemas geopolíticos de Rusia en el futuro inmediato será mantener el equilibrio, aunque no la equidistancia, entre los Estados Unidos y China, evitando no tanto la confrontación con EEUU sino la posibilidad de caer en una *Pax Sinica*, lo que sería inaceptable para Rusia (Trenin, 2020b).

Preguntas finales

La crisis global desatada por la pandemia incrementó los niveles de incertidumbre y en gran medida afectó los márgenes de acción de los actores del sistema internacional. Rusia no fue la excepción. A partir de este breve recorrido por algunos de los principales desafíos que enfrenta Rusia, lejos de ofrecer una conclusión cerrada, es posible acercar algunos interrogantes a seguir a futuro. Este momento excepcional, el proceso de reformas dentro del régimen político ¿derivará en una mayor concentración del poder? ¿cómo se resolverá el juego de intereses entre los sectores de la élite gobernante? De cara a la intensificación de la disputa sino-americana experimentada en los últimos años, ¿a través de qué estrategias Rusia buscará sostener su poder y reputación internacional ante el surgimiento de lo que se debate como un nuevo orden internacional? Frente a las crecientes limitaciones económicas ¿podrá sostener y ampliar sus compromisos en el exterior?

En esta instancia, cualquier análisis de cómo evolucionen los escenarios planteados parecen resumirse en las palabras del personaje de la mini-serie Chernobyl (HBO, 2019), el Ingeniero en Jefe de la Central Nuclear, Anatoli Dyatlov, segundos después de la explosión: *not great, not terrible*.

Referencias bibliográficas

- Andrianova, A. (2020, 19 de Mayo). Russian Economy Shrank by Quarter in April, Early Data Show. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-19/russia-economy-contracted-by-a-quarter-in-april-early-data-show>
- Claudín, C. (2019). *La Rusia de Putin, potencia oscurantista* (Opinión). Recuperado del sitio web Barcelona Centre for International Affairs https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/la_rusia_de_putin_potencia_oscurantista
- Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2020). *Internacionales del CEI* (Informe mayo 2020) Centro de Economía. Recuperado de <http://www.cei.gob.ar/es/internacionales-del-cei-mayo-0>
- Coronavirus in Russia (2020, 12 de Mayo). *The Moscow Times*. Recuperado de <https://www.themoscowtimes.com/2020/05/12/coronavirus-in-russia-the-latest-news-may-12-a69117>
- Daicz, L. y Monlezún, G. (2016). *El derrumbe del precio del petróleo y sus consecuencias para América Latina* (Informe). Recuperado del sitio web Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina <http://www.cei.gob.ar/userfiles/Panorama%20Global.pdf>
- Dixon, R. (2020, 7 de Mayo). Putin knows how to rule Russia as an autocrat. But he seems on the sidelines amid coronavirus crisis. *Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/world/europe/putin-russia-coronavirus-economy/2020/05/06/b8b01902-8947-11ea-80df-d24b35a568ae_story.html
- Gavalakis, N. y Vasytsova, O. (2020, Febrero). Putin y la concentración del poder. Entrevista a Peer Teschendorf, *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/putin-dueno-del-estado/>
- Ghebreyesus, T. A. (2020, 18 de Febrero). Desinformación frente a medicina: hagamos frente a la 'infodemia'. *El País*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/commentaries/detail/coronavirus-infodemic>
- Graham, T. (2020, 25 de Marzo). *How the Coronavirus Threatens Putin's Global Image* (Brief). Recuperado de <https://www.cfr.org/in-brief/how-coronavirus-threatens-putins-global-image>
- Golubkova, K.; El Gamal, R. y Ghaddar, A. (2020, 12 de Abril). OPEC, Russia approve biggest-ever oil cut to support prices amid coronavirus pandemic. *Reuters*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-global-oil-opec/opec-russia-approve-biggest-ever-oil-cut-to-support-prices-amid-coronavirus-pandemic-idUSKCN21U0J6>
- Herd, G. P. (2020, Abril). *COVID-19, Russian Responses, and President Putin's Operational Code*. Recuperado del sitio web The George C. Marshall European Center for Security Studies <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/covid-19-russian-responses-and-president-putins-operational-code>
- Higgins, A. (2020, 30 de Abril). Putin, Russia's Man of Action, Is Passive, Even Bored, in the Coronavirus Era. *The New York Times*. Recuperado

- de <https://www.nytimes.com/2020/04/30/world/europe/russia-putin-coronavirus.html?searchResultPosition=1>
- Ivanov, I. (2020, 20 de Abril). *Rethinking International Security for a Post-Pandemic World*. Recuperado del sitio web Russian International Affairs Council <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/rethinking-international-security-for-a-post-pandemic-world/>
- Johns Hopkins University, Coronavirus Resource Center (2020). Global Health Updates. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Kramer, A. (2020, 20 de Marzo). Thanks to Sanctions, Russia Is Cushioned From Virus's Economic Shocks, *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2020/03/20/world/europe/russia-coronavirus-covid-19.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>
- Miller, C. (2018, Febrero). The Surprising Success of Putinomics. Behind Putin's Formula for Holding Onto Power. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2018-02-07/surprising-success-putinomics>
- Morales, J. (Ed.). (2012). *Rusia en la sociedad internacional. Perspectivas tras el retorno de Putin*. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72408/Rusia_Sociedad_Internacional.pdf
- Nechepurenko, I. (2020, 11 de Mayo). A Coronavirus Mystery Explained: Moscow Has 1,700 Extra Deaths, *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2020/05/11/world/europe/coronavirus-deaths-moscow.html>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020a, 15 de Enero). *Presidential Address to the Federal Assembly*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62582>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020b, 10 de Marzo). *Speech at State Duma plenary session*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62964>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020a, 15 de Enero). *Presidential Address to the Federal Assembly*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62582>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020b, 10 de Marzo). *Speech at State Duma plenary session*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/62964>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020c, 20 de Abril). *Telephone conversation with President of Venezuela*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63230>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020d, 21 de Abril). *Telephone conversation with President of Iran*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/news/63236>
- President of the Russian Federation (Productor). (2020f, 14 de Abril). *Meeting of the Supreme Eurasian Economic Council*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/63199>
- President of the Russian Federation (Productor) (2020g, 26 de Marzo). *Extraordinary Virtual G20 Leaders' Summit*. Recuperado de <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/63070>
- Ruiz, (2012). Autoritarismo competitivo en Rusia: vertical de poder, fraude electoral e intervención en la oferta y demanda políticas. En

- Morales, J. (Ed.), *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin* (pp. 35-78). Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72408/Rusia_Sociedad_Internacional.pdf
- Russian Government, Stop Koronavirus (2020). Datos operacionales sobre el Covid-19. Recuperado de <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/#operational-data>
- Russia to Expand 'Green Corridors' Project to EAEU Amid Pandemic (2020, 14 de Abril). *Russia Business Today*. Recuperado de <https://russiabusinesstoday.com/environment/russia-to-expand-green-corridors-project-to-eaeu-amid-pandemic/>
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/09/AndresSerbinLibroEURASIA-web.pdf>
- Sestanovich, S. (2020a, Mayo). *Will the pandemic weaken Russia's 'Deep State' or make it stronger still? (Brief)*. Recuperado del sitio web Council on Foreign Relations <https://www.cfr.org/in-brief/will-pandemic-weaken-russias-deep-state-or-make-it-stronger-still>
- Sestanovich, S. (2020b, 4 de Marzo). The Day After Putin. Russia's Deep State Holds the Key to Succession. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2020-03-04/day-after-putin>
- Stanovaya, T. (2020a, 7 de Mayo). *The Putin Regime Cracks* (Article). Recuperado del sitio web Carnegie Moscow Center <https://carnegie.ru/2020/05/07/putin-regime-cracks-pub-81726>
- Stanovaya, T. (2020b, 11 de Febrero). *Unconsolidated: The Five Russian Elites Shaping Putin's Transition* (Commentary). Recuperado del sitio web Carnegie Endowment for International Peace Moscow Center <https://carnegie.ru/commentary/81037>
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Productor). (2020a, 2 de Abril). *Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova*. Recuperado de https://www.mid.ru/es/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4094236
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Productor). (2020b, 14 de Mayo). *Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova*. Recuperado de https://www.mid.ru/es/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4122532
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Productor). (2020, 13 de Mayo). *Anti-Russia allegations by The New York Times and the Financial Times on countering the new coronavirus infection*. Recuperado de: https://www.mid.ru/ru/nedostovernie-publikacii/-/asset_publisher/nTzOQTrrCFd0/content/id/4121580?novelty-display-dynamic=novelty
- The Federal Service for Supervision of Communications, Information technology and mass media (Productor). (2020, 20 de Marzo). Roskomnadzor demanded that media and social networks remove false information about the coronavirus. Recuperado de: <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news72366.htm>
- Trenin, D. (2020a, 20 de Marzo). *Confronting the Challenges of Coronavirus, Russia Sees Its Worldview Vindicated* (Commentary).

- Recuperado del sitio web Carnegie Endowment for International Peace Moscow Center <https://carnegie.ru/commentary/81335>
- Trenin, D. (2020b, 1 de Mayo). *How Russia Can Maintain Equilibrium in the Post-Pandemic Bipolar World* (Commentary). Recuperado del sitio web Carnegie Endowment for International Peace Moscow Center <https://carnegie.ru/commentary/81702>
- Virus Situation in Russia 'Under Control,' Putin Says (2020, 17 de Marzo). *The Moscow Times*. Recuperado de <https://www.themoscowtimes.com/2020/03/17/virus-situation-in-russia-under-control-putin-says-a69659>
- Zubelzú, G. (2008). Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente. En Busso, A. (Comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos* (pp. 125-143). Recuperado de <http://hdl.handle.net/2133/2578>

La Unión Europea frente a una nueva crisis: la pandemia del COVID-19. "Plus ça change, plus c'est la même chose?"

María Victoria Álvarez⁷⁰

La Unión Europea (UE) lleva más de una década sorteando crisis de diferente gravedad e impacto: la crisis de la zona euro, el reto migratorio desde países africanos y de Medio Oriente, o la salida del Reino Unido del bloque o *Brexit*, sin contar las amenazas a su seguridad provenientes del *yihadismo* radical, el creciente euroescepticismo de la ciudadanía, el auge de fuerzas políticas de extrema derecha, y los problemas causados por el envejecimiento de la población.

La primera gran crisis fue la crisis financiera y de la zona euro que se inició en 2008 y que hundió el PBI europeo. En 1990, la economía de la UE representaba el 25,5% de la riqueza mundial. Veinticinco años más tarde, en 2014, esta porción había caído al 17%, según la Comisión Europea. Su impacto en términos sociales fue enorme: un desempleo del 12%, y un desempleo juvenil de alrededor del 25% en promedio.

Sin que se haya recuperado de los efectos económicos y sociales de la crisis del euro, en 2015 la UE comenzó a recibir un inusual número de refugiados que huían del horror de la guerra en Siria, pero también de Irak, Pakistán y del hambre y los conflictos civiles en países africanos. El impacto de esta crisis humanitaria no se contabilizó en puntos de caída del PBI sino en trágicas muertes en el Mar Mediterráneo o en el incremento de la intención de voto para partidos xenófobos de extrema derecha.

Mientras los países europeos intentaban reponerse de estas dificultades, en 2016 llegaría un shock sin precedentes. Por primera vez un Estado miembro decidía abandonar el bloque. La decisión del Reino Unido generó no solo una crisis política en Bruselas y en Londres sino también el temor a un "efecto contagio". Así, en unos meses, no solo se hablaba de *Brexit* sino también de *Swexit* (salida de Suecia), *Nexit* (salida de Países Bajos) y un largo etcétera de *exits*, apareciendo en el horizonte la posibilidad de la desintegración.

Por si esta sucesión de crisis no hubiese sido suficiente, la UE, al igual que todos los países en el mundo, se enfrenta desde hace unos meses a la pandemia del COVID-19. Y, al igual que a los demás, la pandemia la tomó por sorpresa. No porque no se hubiera advertido la posibilidad de una crisis de este tipo en los últimos años, sino porque no estaba preparada para

⁷⁰ Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE). Coordinadora del Proyecto Jean Monnet "Acercando la Unión Europea a Estudiantes y la Sociedad Civil". E-mail: maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar

hacerle frente. Según el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, al 29 de mayo, Europa tenía 1.384.703 casos confirmados, y el coronavirus se ha cobrado la vida de 163.515 personas. El Reino Unido, España, Francia e Italia representan más del 75% de los fallecimientos (ECDC, 2020). Europa pasó a ser el epicentro de la pandemia luego de Asia. Sus consecuencias económicas son descomunales. Según el Banco Central Europeo, la economía de la UE caerá dos veces más que durante la gran recesión por la crisis financiera de 2008. Además, la pandemia somete nuevamente a una durísima prueba el proyecto europeo, mientras se abren las viejas heridas entre países del norte y del sur y fracasa a la hora de dar una respuesta conjunta.

En este breve trabajo nos proponemos analizar el significado de la pandemia para el proceso de integración europea, identificando tres dimensiones fundamentales de vulnerabilidad que ya se manifestaron con fuerza en crisis pasadas: las fisuras en la solidaridad europea, las amenazas a la democracia y la vulnerabilidad geopolítica.

La solidaridad europea

Si hay una lección que se puede extraer de la crisis de la zona euro y de refugiados es que la solidaridad no debe darse por sentada. A la hora de la verdad, la solidaridad financiera y presupuestaria, piedra fundamental de la integración europea, pasó a convertirse en una cuestión opcional, evaluada en términos nacionales.

Con el estallido de la crisis financiera mundial, los países europeos se concentraron en cálculos exclusivamente medidos en términos de interés nacional. La crisis del euro abrió heridas entre Estados miembros creando grietas solo implícitas hasta ese momento: los países ricos del norte vs. los países pobres del sur, los países acreedores vs. los deudores, los países ahorradores vs. los despilfarradores. Se renovó el uso del acrónimo peyorativo PIGS⁷¹ en inglés, para referir a Portugal, Italia, Grecia y España como los “cerdos”, cuya salvación provino de ayudas supranacionales.

Estos países, precisamente, debieron aplicar fuertes políticas de ajuste que derivaron en recesión y alto desempleo. Pero la llegada de refugiados e inmigrantes a Europa, especialmente a partir de 2015, alcanzando niveles históricos, añadieron presión a las economías del sur y provocaron turbulentos debates políticos, donde la solidaridad fue, una vez más, la víctima.

La postura de los gobiernos nacionales frente a la crisis migratoria estuvo lejos de ser unificada y consensuada, a pesar de las recomendaciones de las organizaciones internacionales. Se configuró una división entre, por un lado, los países que intentaron cerrar sus fronteras⁷², y, por el otro, -algunos

⁷¹ La prensa anglosajona acuñó el despectivo término en los años noventa, para referirse a los problemas de las economías de Portugal, Italia, Grecia y España para entrar en el euro. Después de la crisis de 2008, es común que se reemplace a Italia por Irlanda, o que se incluya a ambas (con el acrónimo PIIGS).

⁷² Hungría construyó una valla de 175 km en su frontera con Serbia, Reino Unido construyó una muralla de hormigón de 1 km en Calais, la frontera con Francia, y Austria selló su frontera con Eslovenia mediante una valla de alambres de púas.

menos- que ofrecieron propuestas más comprensivas y humanitarias (Cabeza, 2018). Se buscó la solidaridad entre los países de la UE en materia migratoria a través de las denominadas “cuotas” para reubicar refugiados en todo el territorio europeo, una iniciativa que generó el categórico rechazo de Austria y los países del Grupo de Visegrado⁷³, y que terminó en un fracaso rotundo.

Se puede hacer extensivo a la crisis migratoria lo que se afirma sobre la crisis del euro: las estrategias para hacer frente a la emergencia colaboraron con la desnaturalización del sentido original de la construcción comunitaria (Cabeza, 2018). Al igual que ocurrió con estas crisis, la pandemia del COVID-19 puso a prueba la esencia solidaria de la UE.

La necesidad de ayudar a los países más golpeados por la enfermedad colocó de nuevo sobre la mesa la cuestión, esta vez, para resolver el dilema entre empleo, economía y salud pública. Alemania y Países Bajos, países ricos y beneficiarios de la moneda común y del aumento de mano de obra gracias a la entrada de refugiados, se opusieron a destinar mayores fondos a países como Italia y España, naciones deudoras que estaban procurando salir de la recesión de los últimos años mientras lidiaban con la crisis humanitaria por la llegada masiva de refugiados e inmigrantes.

En este contexto, luego de unos primeros momentos de vacilación, la Comisión Europea presentó el 27 de mayo un plan de reactivación de 750.000 millones de euros, cuyos principales beneficiarios deberían ser Italia y España. Hasta aquellos que señalan el inmovilismo endémico de la UE reconocen que la estrategia de mutualización de la deuda es inédita para el bloque. Para lograrlo, fue necesario un cambio radical de posición de Alemania, primera economía de la UE. Sin embargo, Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca continúan manifestando sus reservas. Aún faltan largas negociaciones para saber si esta vez va a triunfar la solidaridad.

Las amenazas a la democracia

Los desafíos a las democracias europeas en época de vulnerabilidad económica o social es una constante de los últimos años. Las crisis hacen mella en la opinión de los ciudadanos: tanto en la crisis económica como en la de refugiados, la opinión pública europea, con una imagen y confianza descendentes respecto de las instituciones de la UE, hizo sentir su voto de protesta y frustración. Los partidos euroescépticos ganaron posiciones en el Parlamento Europeo, pero también a nivel nacional, convirtiéndose en las segundas o terceras fuerzas parlamentarias (Álvarez, 2018).

Este fenómeno no es enteramente una cuestión europea dado que la insatisfacción ciudadana con la democracia no ha dejado de aumentar en todos los países desarrollados, pero su prolongación y agudización en el tiempo solo empeora las cosas para Bruselas. Ahora, con la pandemia, muchos italianos y españoles se sienten abandonados, igual que sucedió durante la crisis migratoria y la del euro.

Y las fuerzas de extrema derecha, que esperan sagaces el menor atisbo de debilidad de Bruselas para arremeter, sacan provecho. Así encontramos, por ejemplo, al ex viceprimer ministro italiano, el euroescéptico Matteo

⁷³ Conformado por República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia.

Salvini, esperando acumular capital político de la crisis que vive su país, al afirmar que los italianos deben “reevaluar el papel de Europa (la UE) y de Italia dentro de ella. No ha venido en nuestra ayuda” (Adler, 2020).

Como afirma Garton Ash, es menester “entender exactamente qué consecuencias y de cuáles aspectos del liberalismo económico y social de la era posmuro (y de los procesos relacionados, como el veloz cambio tecnológico) alienaron a tanta gente que ahora vota por populistas, quienes a su vez amenazan las bases del liberalismo político en sus países y en el exterior” (2017: 59).

Una democracia iliberal como la húngara encontró a la pandemia como excusa válida para avanzar sobre las instituciones democráticas. Su primer ministro, Viktor Orban, logró que el parlamento aprobara una ley que le permite alargar indefinidamente el estado de alarma por la pandemia. La medida, muy criticada, autoriza al Ejecutivo para gobernar por decreto con poderes extraordinarios sin límite temporal y sin ningún control, tampoco parlamentario.

Así, la UE no tiene únicamente que enfrentar la desconfianza y antipatía de sus ciudadanos sino que sus propios principios y valores son cuestionados por las actitudes desafiantes de Estados miembros con gobiernos populistas, nacionalistas y euroescépticos, como Hungría, Polonia y otros países de Europa del Este.

La vulnerabilidad geopolítica

Potencias como Rusia y China miraron de lejos la crisis de la zona euro o de los refugiados. La anexión de Crimea por parte del Kremlin, sin embargo, generó un fuerte quiebre de las relaciones de Europa con el régimen de Vladimir Putin. Desde entonces, Moscú interfiere con más frecuencia y más descaradamente en los asuntos internos de los Estados europeos: promueve aliados dondequiera que los encuentre, especialmente en la extrema derecha. China, por su parte, considerada por la UE a la vez como socia, competidora y rival según el área de cuestiones, es un actor con el cual la UE busca ámbitos de cooperación y compromiso⁷⁴.

Pero los intereses geopolíticos de estas potencias se manifestaron de forma evidente con la pandemia. Paralelamente a las acusaciones a Bruselas por sus falencias y debilidades en el manejo de la crisis por el coronavirus, Rusia y China aparecieron en una gran puesta en escena acudiendo “al rescate” de los países europeos con más casos de COVID-19 frente a la supuesta inacción de la UE.

Así, desde hace un par de meses, en Italia, pero también en Eslovaquia o en Hungría, se escuchan comentarios señalando la ineficacia y la lentitud de la UE en asistir a los países afectados al mismo tiempo que se exalta la acción solidaria de Rusia y China, como naciones “amigas” dispuestas a ayudar.

⁷⁴ Más allá de que las Instituciones de la UE lograron consensuar ciertos lineamientos básicos respecto de Rusia y China, las posturas de los Estados miembros no son idénticas: algunos tienen posturas de acercamiento y otros de clara hostilidad.

Rusia envió médicos a Italia para ayudar a los trabajadores de la salud, pero también ha donado todo tipo de material sanitario. Con la etiqueta “Desde Rusia con amor”, los camiones militares con material y médicos recorriendo las carreteras de Italia tuvieron un enorme impacto por lo simbólico de la imagen⁷⁵. En cambio, los envíos aéreos de suministros médicos urgentes de la OTAN a los aliados europeos no han tenido tanta atención mediática.

Muchos consideran que la ayuda no era verdadera solidaridad sino un gesto para reivindicar el poderío ruso y extender su influencia. Otros sospechan que detrás de la generosidad rusa se esconden otras razones geopolíticas y diplomáticas: Putin busca poner un pie en un país miembro de la OTAN y cosechar apoyos para que el bloque levante las sanciones contra su gobierno. El diario italiano La Stampa aseguró que el 80% del material ruso enviado a Italia es inútil o de poca utilidad para el combate contra el coronavirus en ese país (Infobae, 2020).

Por su parte, China envió expertos médicos, toneladas de equipo, y varios cientos de miles de máscaras de protección. Desde un punto de vista comunicativo, ha sido el país que con Rusia mejor ha publicitado sus ayudas, con una campaña alentada en los medios para mejorar su imagen hacia el exterior. Así, China trata de compensar la mala gestión en los inicios de la propagación del virus con un posicionamiento como importante donante internacional de ayuda.

Reflexiones finales

La famosa frase del novelista francés Karr “Cuanto más cambia algo, más se parece a lo mismo”, podría aplicarse a la UE frente a la pandemia del COVID-19. Los Estados miembros parecen no haber comprendido las lecciones que dejaron las crisis pasadas y vuelven a caer en viejos vicios. Una vez más, la UE aparece como un matrimonio de conveniencia más que una verdadera unión de países, ligados por valores y principios comunes.

La pandemia constituye la última etapa en la secuencia del deterioro de la solidaridad entre Estados miembros que empezó con la crisis del euro y siguió con la crisis de refugiados. Si hay algo que muestra el manejo del coronavirus en Europa es que el primer –y último– responsable es el Estado nacional, y la respuesta de Bruselas aparece en un lejano segundo plano, descoordinada, titubeante y tardía.

Las rivalidades globales se filtran y una especie de “guerra de narrativas” emerge entre la UE y oponentes geoestratégicos como Rusia y China, en una muestra actual de la tradicional práctica de utilizar políticamente la ayuda internacional. Dejando de lado el debate si la asistencia rusa o china fue útil o no, en la era de la aceleración digital el consumo de información y la configuración de la opinión pública se vuelven cuestiones vitales. Así, en un juego de suma cero, Europa se convierte en una víctima al no ser percibida como eficaz en la lucha contra el virus y sus consecuencias, y al depender del nivel de confianza que, por estos motivos, le otorguen los

⁷⁵ Los aviones y camiones llevaban pegatinas gigantes que mostraban banderas rusas e italianas en forma de corazón, una al lado de la otra.

ciudadanos. Varios Estados miembros aprovechan la pandemia, a su vez, para continuar sus avances contra los principios democráticos.

En definitiva, una UE que no responde eficazmente, dividida por tensiones internas, e incapaz de dar soluciones en forma y tiempo presenta la misma combinación peligrosa que en crisis pasadas. Una vez más, una crisis global pone en entredicho la esencia de la UE. En un momento en que las fronteras reaparecen, el enorme reto económico, político y de legitimidad puede dañar al proyecto europeo, pero también puede ayudarla a salir reforzada, si rectifica y no comete los errores del pasado.

Referencias bibliográficas

- Adler, K. (2020, 7 de abril). Coronavirus: cómo la pandemia de COVID-19 está poniendo a prueba la esencia de la Unión Europea (y enfrentando a sus países miembros), BBC. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52173845>
- Álvarez, M. V. (2018). El avance del euroescepticismo en la opinión pública y los partidos políticos al calor de la(s) crisis de la Unión Europea, en Álvarez, M. V. y Cabeza, M. (eds.) *La Unión Europea en contexto de crisis: dimensiones y claves para su análisis*, pp. 27-55. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/14316/LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA%20EN%20CONTEXTO%20DE%20CRISIS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Cabeza, M. (2018). La crisis migratoria en la Unión Europea: algunas claves para su análisis multidimensional, en Álvarez, M. V. y Cabeza, M. (eds.) *La Unión Europea en contexto de crisis: dimensiones y claves para su análisis*, pp. 56-81. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/14316/LA%20UNI%C3%93N%20EUROPEA%20EN%20CONTEXTO%20DE%20CRISIS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) (29 de mayo de 2020). COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK. Recuperado de: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>
- Garton Ash, T. (2017). ¿Europa se desintegra?, Nueva Sociedad (270), julio-agosto de 2017. Recuperado de www.nuso.org
- Infobae (27 de marzo de 2020). Aseguran que el 80% de la ayuda que Rusia envió a Italia para el coronavirus es "inútil" en medio los temores por la presencia de militares rusos en el país, Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/27/aseguran-que-el-80-de-la-ayuda-que-rusia-envio-a-italia-para-el-coronavirus-es-inutil-en-medio-los-temores-por-la-presencia-de-militares-rusos-en-el-pais/>

MEDIO ORIENTE

El escenario convulso del Medio Oriente y Norte de África: respuestas y dinámicas frente al COVID-19

Rubén Paredes Rodríguez⁷⁶

A principios del siglo XXI, el especialista Paul Rogers advertía que era una falacia suponer que el terrorismo se constituía en la principal amenaza a la seguridad internacional. Sobre todo, cuando la probabilidad de pandemias -aunadas a condiciones de pobreza, sistemas sanitarios inadecuados y mayor conexión entre los países- podían generar efectos devastadores de no mediar un compromiso serio con una respuesta multilateral (Rogers, 2006). La aparición en China de un nuevo Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) bautizado como COVID-19 y su posterior propagación a nivel global, devino en una amenaza real. Por el momento, la ausencia de vacunas o de un tratamiento médico eficaz puso al descubierto la vulnerabilidad en la que se encuentran los países, teniendo que recurrir al distanciamiento social con las ensayadas cuarentenas que existieron a lo largo de la historia. Pese a que ninguna región en el mundo ha permanecido inmune, la detección de los primeros casos del virus en la región del Medio Oriente y Norte de África o MENA -por su sigla en inglés- fue el preludio de una gran tormenta de arena que se aproximó cubriéndolo todo.

Así, el nuevo coronavirus se hizo presente en un escenario intrínsecamente convulso actuando como una "fuerza de integración", que como bien plantea John Lewis Gaddis, no necesariamente presupone una idea con connotación positiva (Gaddis, 1992)⁷⁷. La pandemia terminó integrando al MENA por medio de un agente viral en donde los Estados tuvieron que reaccionar adoptando medidas similares para evitar una crisis sanitaria. Sin embargo, y en virtud de las condiciones previas en el terreno, la percepción de que todo podía permanecer inmóvil hasta tanto la tormenta llegue a su fin resultó estar equivocada. Las propias dinámicas le imprimieron al

⁷⁶ Doctor en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Miembro del CIPEI, CERIR y Director Adjunto del IREMAI-GEMO (UNR) Correo electrónico: ruben.paredes@fcpolit.unr.edu.ar

⁷⁷ John Lewis Gaddis en el artículo publicado en la Revista Foreign Affairs en 1992 planteó que en el Orden de Post Guerra Fría iban a coexistir dos tipos de fuerzas. Por un lado, las fuerzas de integración que unirían al mundo bajo el proceso de globalización, sin desconocer la naturaleza positiva y negativa de las mismas. Y por el otro, las fuerzas de fragmentación, de carácter disruptivo y conflictivo.

escenario regional una mayor complejidad, en la que se ha puesto en evidencia una instancia de “fragmegración” (Rosenau, 1997)⁷⁸.

En tal sentido, en el presente artículo se busca examinar el contexto regional en el que irrumpió la pandemia e identificarlas respuestas como también las dinámicas que de manera explícita y soterrada se han venido desenvolviendo en múltiples dimensiones, poniendo al descubierto la presencia de una superficie aún más inestable y movediza.

El MENA antes del COVID-19

La región del MENA inició el 2020 con una escalada diplomática y militar entre la República Islámica de Irán y los Estados Unidos. El asesinato en Irak del General Qassen Soleimani -jefe de los servicios secretos y de las Fuerzas Quds, un regimiento de élite en el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Iraní- auguraba para muchos -aunque de manera errónea- un conflicto de envergadura mundial que marcaría la agenda del nuevo año. Sin embargo, luego de la respuesta de Teherán -con el previo aviso a las autoridades iraquíes para que evacuen a los efectivos militares norteamericanos de las instalaciones de Ain Al Asad, en el oeste del país y de Erbil, en el Kurdistán iraquí- la tensión se disipó y los tambores de guerra dejaron de resonar⁷⁹.

Hasta ese entonces, el MENA se encontraba atravesando por una “oscura geopolítica” producto de años de antiguos conflictos que se reeditaban y otros nuevos que coadyuvaban a imprimirle el carácter convulso al escenario regional (Amirahmadi, 2015). Entre las condiciones previas a la aparición del COVID-19 se pueden identificar:

- la rivalidad saudita-iraní, con la utilización instrumental del sectarismo y el apoyo a los denominados aliados *proxy* en los diferentes conflictos abiertos;
- las interminables guerras en Libia, Siria y Yemen que hicieron del MENA la región con el mayor número de desplazados y refugiados del mundo de acuerdo con los informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y demás organizaciones internacionales como *Human Rights Watch* y *Amnesty International* entre otras;
- el retorno de un autoritarismo, luego del fracaso de la primavera en el mundo árabe donde se demandaba por una apertura política y la vigencia de la democracia, que dio paso al invierno autoritario;
- el regreso de las protestas y movilizaciones masivas en Argelia, Irak y el Líbano pidiendo por cambios económicos, el fin de la corrupción y reformas políticas, sin que ello genere un efecto contagio transnacional hacia todo el resto de la región;

⁷⁸ James Rosenau en 1997 planteó la teoría de la complejidad de los sistemas sociales y acuñó el concepto de fragmegración para dar cuenta de cómo en estos pueden coexistir fuerzas que integran y que a la vez fragmentan.

⁷⁹ En el mismo ataque, Estados Unidos también mató a Abu Mahdi al-Muhandis, jefe de Kata'ib Hezbollah y el comandante militar de las Unidades de Movilización Popular de Irak (PMU). Ambas milicias actuaron en Siria e Irak en contra del denominado Califato o Estado Islámico.

- la presencia de Estados Fallidos producto de las guerras en el que se solapan y enfrentan distintos actores pugnando por la toma del poder, conviviendo con el crimen organizado (mercado negro de armas, narcotráfico y trata de personas);
- la capacidad de resiliencia del islamismo radical en su versión *yihadista* -Al-qaeda y el residual Estado Islámico- para adaptarse a las condiciones de lucha y movilidad hacia otros territorios;
- las crisis políticas internas para formar gobiernos, en los casos de Irak e Israel; o la crisis económica del Líbano que declaró el *default* de la deuda;
- el fracaso del denominado Acuerdo del Siglo propuesto por la administración Trump para alcanzar la paz entre palestinos e israelíes;
- la crisis petrolera entre Arabia Saudita y Rusia en el marco de la OPEP para reducir la producción de crudo;
- y, por último, la competencia y continua penetración de potencias extra regionales persiguiendo distintos intereses, como así también generando “alianzas líquidas” que se acomodan (Soler I Lecha, 2017), a las condiciones del terreno movedizo y volátil del MENA.

Las cuestiones mencionadas *ut supra* se encontraban vigentes al momento de conocerse las primeras noticias acerca del COVID-19 que provenían de China. En un primer momento, algunos países expresaron su solidaridad, como el caso de Irán que mantuvo contactos aéreos con Wuhan dado que de esa manera sorteaba las sanciones impuestas por los Estados Unidos, mientras que otros, emprendieron una diplomacia humanitaria de alto perfil enviando suministros sanitarios a China (entre los que se destacaron Turquía, Kuwait, Qatar y Emiratos Árabes Unidos). En un segundo momento, se puede decir los países subestimaron la enfermedad en lo que respecta a la velocidad y el ritmo de contagio, pese a los antecedentes del SARS de 2003 y de la experiencia con el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) -por su sigla en inglés- de 2012 que afectó particularmente a los países de la región (WHO, 2019)⁸⁰.

Las respuestas y las dinámicas frente el COVID-19

Una vez que China estableció la cuarentena frontera adentro y cerró el espacio aéreo con el mundo exterior, empezaron a aparecer los primeros números de infectados en Europa, Estados Unidos y Medio Oriente. Así, Irán se convirtió en el epicentro de la enfermedad por COVID-19 cuando se detectó el 19 de febrero en la ciudad de Qom el paciente Cero.

La rápida expansión del virus por todo el país produjo la cifra de más 100 mil infectados y 6000 muertos como así también las primeras evaluaciones. En primer lugar, las medidas de confinamiento del gobierno de Hassan Rohani fueron desoídas por las propias autoridades religiosas -que se

⁸⁰ En 2012, Arabia Saudita fue identificado como el epicentro del nuevo coronavirus conocido como MERS, cuyo agente de transmisión han sido los dromedarios. El virus produjo un centenar de víctimas y afectó en particular: EAU, Kuwait, Omán, Qatar, Jordania y Túnez.

negaron a cerrar las mezquitas- como así también por parte de los sectores considerados reformistas que viajaron por todo el país para festejar el feriado del Año Nuevo Persa. En segundo lugar, si bien los mayores de 65 años eran la población de riesgo, a la escasez de insumos como barbijos y respiradores se le sumó la presencia de 100 mil personas que padecen enfermedades respiratorias crónicas producto de las armas químicas que se emplearon durante la guerra Irak-Irán (Middle East Monitor, 2020).

Algunos países en el marco del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) le brindaron ayuda sanitaria, ya sea por miedo al contagio transfronterizo como también por la situación económico-social que atravesaba el país a causa del restablecimiento de las sanciones económicas impuestas por la administración Trump. El pedido para que éstas se levanten o en su defecto se flexibilicen al igual que la ayuda financiera de acceso rápido solicitada al Fondo Monetario Internacional (FMI) de 5 mil millones no encontraron la respuesta esperada. Como una tormenta de arena, el COVID-19 se esparció como "fuerza" que integró al resto de los países de la región. En la medida que se fueron anunciando los primeros contagiados, las respuestas ante una amenaza que parecía cubrir todas las condiciones preexistentes se dieron a conocer.

En este punto, conviene distinguir dos grandes tipos de medidas adoptadas, las orientadas al ámbito doméstico y las orientadas al ámbito internacional. Entre las primeras, se pueden mencionar la decisión del cierre de las fronteras terrestres y marítimas; la prohibición de vuelos internacionales a los destinos más afectados como también al interior de los países; la prohibición de todas las actividades económicas consideradas no esenciales y la autorización a para realizar *home-office* o teletrabajo en determinados rubros que así lo permitan; el cierre de los establecimientos educativos, los lugares de esparcimientos y los puntos de congregación religiosa. En lo que respecta a la forma de implementación, se recurrió al establecimiento de cuarentenas -con el fin de achatar la curva de contagios importados y evitar los comunitarios; la introducción o prolongación de las leyes de emergencia -para concentrar la toma de decisiones en los gobiernos y la adopción de medidas de excepcionalidad- como también el anuncio de los toques de queda parciales o totales.

La declaración de emergencia sanitaria en los países ha respondido a condiciones sociales objetivas. En el mundo árabe, los centros urbanos tradicionalmente han concentrado la mayor densidad demográfica, a lo que se suma la presencia de una gran población joven capaz de constituirse en el vector de contagio asintomático sobre los sectores de riesgo. Asimismo, dado que el 30% de la economía en general es de carácter informal, se ha evitado la concentración de las personas en los conocidos bazares y la venta ambulante de la que vive la población.

Las prácticas religiosas arraigadas en la población se han constituido, en muchos casos, en un problema difícil de gestionar. Por ejemplo, en Israel, los sectores ultra-ortodoxos se negaron a cumplir en un primer momento las decisiones del ejecutivo -por las propias prácticas comunitarias, entre ellas, la celebración de la Pascua Judía- hasta que finalmente la realidad se impuso con el incremento del número de contagios. En el mundo islámico, se alteró el tradicional llamado a la oración de los viernes en las mezquitas y se prohibió la celebración del *Iftar*, la cena de cierre del ayuno diario

durante el mes de Ramadán que en el 2020 comenzó el 23 de abril, coincidiendo con la plena expansión de la pandemia⁸¹.

Si bien ningún país de la región del MENA -y del mundo- se encontraba preparado para enfrentar el COVID-19, en todos los países se ha buscado evitar el colapso de los respectivos sistemas de salud recurriendo a la imposición del aislamiento social. Sin embargo, no se puede perder de vista que la forma de implementación de las medidas ha conducido desde lo discursivo y de la praxis a una “securitización”. Frases que evocan a una situación de conflicto como ‘estamos ante la presencia de un enemigo invisible’; ‘en guerra contra un virus’ y ‘los médicos y enfermeros se encuentran en el frente de batalla’ se hicieron presente en la mayoría de las autoridades políticas (Hoffman, 2020). Por tal motivo, los toque de queda total y parcial (Argelia, Arabia Saudita, EAU, Egipto, Irak, Jordania, el Líbano, Siria y la Autoridad Nacional Palestina), el control estricto sobre la prensa para evitar *fake news* (Egipto, Arabia Saudita, EAU, Turquía), las multas a quienes contradigan las decisiones gubernamentales (Jordania y Omán) la utilización de APP y la inteligencia artificial para detectar los movimientos de los ciudadanos (Israel) han sido decisiones implementadas desde los Ministerios de Defensa, los aparatos de seguridad y los servicios de inteligencia interna e internacional siguiendo las directrices sanitarias.

Ahora bien, entre las medidas orientadas al ámbito internacional, fue importante el pedido del Secretario General de la ONU António Guterres acerca de la necesidad de comprender que el virus no distingue entre la nacionalidad, la religión o la etnicidad. En tal sentido, sostuvo: “That is why today, I am calling for an immediate global ceasefire in all corners of the world. It is time to put armed conflict on lockdown and focus together on the true fight of our lives” (UnitedNations;2020).

Las acciones externas no se hicieron esperar entre los actores involucrados en los conflictos abiertos en el MENA. En Siria, Yemen y Libia se aceptó el cese al fuego con el objetivo de brindar asistencia sanitaria a la población, teniendo en cuenta que en dichos países la infraestructura hospitalaria se encuentra destruida o dañada y, en muchos casos, sin electricidad, insumos de limpieza y agua potable necesaria para mantener las medidas de higiene de acuerdo con los protocolos de la Organización Mundial de la Salud. En general, carecen de personal médico, recursos humanos especializados, salas de cuidados intensivos, respiradores, *kits* de seguridad y *test* de diagnóstico del virus.

Por tal motivo, los campos de refugiados y de desplazados en Siria, Turquía y el Líbano, el teatro de operaciones en Yemen y Libia, como también el bloqueo a la Franja de Gaza han encendido las alarmas de preocupación en la región y en la comunidad internacional. La ayuda internacional se hace necesaria ante las condiciones de hacinamiento donde la distancia social y la higiene no se pueden garantizar como tampoco la adecuada información alertando de los peligros del COVID-19 a la gente que allí se encuentra.

⁸¹ Desde el siglo XVIII, el Hajj (peregrinación a la Meca), que es uno de los pilares del Islam, no se había interrumpido. En esta oportunidad, Arabia Saudita no permitió el ingreso de los fieles con el cierre de sus fronteras. Una situación análoga se adoptó en la mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén.

La aparente competencia entre EAU y Qatar en Libia, Arabia Saudita y Qatar en Siria, Arabia Saudita y EAU en Yemen, pareció haberse frenado con el despliegue diplomático y las medidas humanitarias realizadas. En el inicio de la pandemia, Doha, Riad y Abu Dhabi salieron en ayuda de la región, pero también de China y la OMS (Soubrier, 2020). Para muchos, esto ha sido una señal de distensión después de la crisis diplomática de 2017 producida en el marco del CCG, dado que se han vuelto a reunir los Ministros de Finanzas de manera virtual el pasado 3 de abril.

Sin embargo, en el fragor de la pandemia no se pueden aventurar conjeturas cuando existen determinadas dinámicas que alertan sobre una fragmentación del escenario regional. Primero, porque la ayuda oficial y la diplomacia humanitaria de los países exportadores de hidrocarburos del Golfo está en entredicho. La caída histórica de los precios internacionales del barril de crudo afectó a los presupuestos públicos, a los mega proyectos de infraestructura -como la Visión 2030 saudita- a la capacidad de subsidiar directamente los recursos básicos de la población -y de ese modo comprar la paz social- y a la probabilidad de no poder alcanzar la seguridad alimentaria.

Segundo, los países no exportadores de crudo, con alto índice de desempleo y pobreza, población joven desempleada y disminución de la renta proveniente del turismo tuvieron que recurrir al financiamiento multilateral (con el FMI), poniendo al descubierto que las condiciones que hicieron posible la primavera árabe siguen vigentes. El descontento social se ha profundizado, pero permanece controlado por las medidas de emergencia sanitaria implementadas.

Tercero, los conflictos han seguido su curso, pero con otra intensidad, ya sea porque los Estados están enfrentando la amenaza del COVID-19 o porque la comunidad internacional no está prestando atención al escenario de arenas movedizas. En Libia, el General Khalif Haftar se autoproclamó presidente con el apoyo de EAU y Egipto, pero con el rechazo de Turquía, Qatar y Marruecos, que lo consideraron un golpe de estado al entonces gobierno reconocido internacionalmente en Trípoli.

En Siria, con el apoyo de Rusia, Turquía e Irán se alcanzó un cese el fuego humanitario en Idlib, pero se abrió un nuevo frente con los ataques de Israel a los centros de investigaciones militares en Aleppo y en Deir Ezzor en el mencionado país. Asimismo, se reanudaron los habituales ataques a la Franja de Gaza y se sumó otro sobre posiciones iraníes en las fronteras de los Altos del Golán. En plena crisis del COVID-19, la República Islámica de Irán exasperó los nervios de la diplomacia de Tel Aviv cuando informó el lanzamiento con éxito de un satélite con capacidad de monitoreo sobre el espacio israelí.

Por último, cuando todo parecía indicar que había desaparecido del escenario regional, el Estado Islámico -desde la virtualidad de las redes sociales- llamó al COVID-19 'el castigo de Allah a los infieles' y recomendó evitar viajar a los destinos más afectados por la pandemia. Si bien había transcurrido un año sin registrarse actividades de la organización, a principio de mayo, previas incursiones en el territorio iraquí, regresó cometiendo ataques sorpresivos en Saladino, a un centenar de kilómetros al norte de Bagdad.

Reflexión final

Los países del MENA, como los de cualquier otro lugar del mundo, han enfrentado una amenaza a la salud pública. Sin embargo, la diferencia estriba en las condiciones preexistentes donde el escenario era intrínsecamente convulso.

Si bien el COVID-19 se espació como una fuerza de integración, bajo la percepción de cubrirlo todo, las turbulencias en el terreno generaron una complejidad sin precedentes. Las respuestas a la pandemia como las propias dinámicas regionales han puesto al descubierto una situación de fragmeagración, en donde el MENA queda preso de experimentar peligros mayores si se ignora la continuidad de las condiciones movedizas e inestables que se ciernen en el escenario regional.

Referencias bibliográficas

- Amirahmadi, H. (2015). Dark geopolitics of the Middle East. *The Cairo Review*, (18).
- Gaddis, J. L. (1991). Toward the Post Cold War World. *Foreign Affairs*, 70 (2), 102-122.
- Hoffman, A. (2020). The Securitization of the Coronavirus Crisis in the Middle East, en *The COVID-19 Pandemic in the Middle East and North Africa*, POMEPS, (39), 10-14.
- Middle East Monitor. (2020). Iran: Virus death toll at 6,640, cases exceed 108,000. Recuperado de: <https://www.middleeastmonitor.com/20200510-iran-virus-death-toll-at-6640-cases-exceed-108000/>
- Rogers, P. (2006). Respuestas globales a amenazas globales. *FRIDE*, (27).
- Rosenau, J. (1997). Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. *Revista Nueva Sociedad* (148).
- Soler I Lecha, E. (2017). Alianzas líquidas en Medio Oriente. *Anuario Internacional CIDOB*.
- Soubrier, E. (2020). Gulf Humanitarian Diplomacy in the Time of Coronavirus. *The Arab Gulf States Institute in Washington*. Recuperado de: <https://agsiw.org/gulf-humanitarian-diplomacy-in-the-time-of-coronavirus/>
- United Nations. (2020). *Transcript of the Secretary-General's virtual press encounter on the appeal for global ceasefire*. Recuperado de: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2020-03-23/transcript-of-the-secretary-generals-virtual-press-encounter-the-appeal-for-global-ceasefire>
- WHO. (2019). *Coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV)*. Recuperado de: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-\(mers-cov\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov))

Pandemia y política externa en el Golfo. El caso de Emiratos Árabes Unidos

Ornela Fabani⁸²

Conforme con datos al 11 de mayo, los países árabes de Medio Oriente y el Norte de África superan los 230.000 infectados por coronavirus. De entre ellos, aquel que detenta el mayor número de casos es Arabia Saudita, seguido por Qatar y Emiratos Árabes Unidos (EAU). En efecto, las monarquías del Golfo -Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar y Omán- sobresalen por presentar más de una tercera parte de los infectados de entre los países árabes de la región. No obstante ello, si se consideran los Estados no árabes de la zona se evidencia que, pese a haberse dado difusión a la situación de Irán como una de las más críticas a nivel global, en la actualidad Turquía ha sobrepasado al país persa convirtiéndose en la nación que presenta el mayor número de contagios en la región de Medio Oriente a la fecha.

En lo que respecta a EAU, este fue el primer país árabe de la región en detectar un caso positivo de COVID-19 el 29 de enero. Desde entonces el número de infectados se ha venido incrementando, mostrando un importante aumento en las últimas semanas, que se encuentra directamente relacionado con la campaña de testeo masivo que este país ha implementado, permitiéndole ubicarse en los primeros lugares en el ranking de naciones con mayor testeo per cápita (The National, 14/04/2020).

Dicho esto, el siguiente trabajo busca analizar el impacto que la emergencia del COVID-19 ha tenido sobre la política externa de Emiratos, en tanto se entiende que su respuesta a la pandemia ha propiciado no sólo un acercamiento a Irán sino también roces, cuando no un distanciamiento, de otros actores tanto regionales como extra-regionales.

En el plano externo, Emiratos se caracteriza por una política exterior proactiva y crecientemente independiente. En esta línea, el país del Golfo ha respondido a la crisis que ha supuesto el brote de COVID-19 recurriendo a uno de los pilares de su política exterior: la ayuda humanitaria. En efecto, este país, que se ha convertido en uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria a nivel internacional, ha entregado más de 270 toneladas de material sanitario y equipos de protección, entre otros insumos, a diversos países. Entre ellos: Italia, Afganistán, Botswana, Mauritania, Serbia, Croacia, Malasia, Grecia, Etiopía, Colombia, Sudán, Chipre y las Islas Seychelles.

En este sentido, es importante mencionar que la ayuda humanitaria se ha convertido en un instrumento de *soft power* que Emiratos ha venido empleando con vistas a obtener reconocimiento, incluso a lograr proyección

⁸² Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. Correo electrónico: ornelafabanigarelli@gmail.com

internacional; convirtiéndose, asimismo, en un recurso que suele ser empleado en pos de la obtención de nuevos contratos y la apertura de mercados.

Entre los actores que han receptado ayuda humanitaria emiratí, conviene detenerse en los casos de China e Irán, dos de los países más golpeados por la pandemia. En torno al primero, es importante mencionar que, tras el inicio del brote, Emiratos se convirtió en uno de los primeros países en ofrecer ayuda y concretar el envío de insumos médicos a Pekín. Desde entonces ambos países han mantenido comunicaciones a través de las cuales han buscado los medios para coordinar acciones en la lucha contra el virus. Inclusive, en un gesto simbólico, Emiratos, que precisa preservar sus lazos comerciales así como también continuar recibiendo turistas chinos, tiñó de rojo el Burj Al Khalifa en apoyo a la lucha contra el virus del gigante asiático.

China representa un importante mercado para los hidrocarburos de Emiratos. Además, este país se ha afianzado como un destino de turismo internacional de lujo, que recibe un el 6% de turistas chinos. De hecho, se caracteriza por ser la nación de Medio Oriente que recepta el mayor número de turistas procedentes del Estado asiático que arriban a la región, uno de cada 16 visitantes a los Emiratos Árabes Unidos proviene de China (Turak, 2020).

En lo que atañe a la República Islámica, la posición adoptada frente al país vecino expone, no sólo las dificultades que un organismo subregional como es el caso del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG)⁸³ encuentra para adoptar ciertos lineamientos comunes de política externa, sino también el distanciamiento que se ha venido gestando entre Emiratos y Arabia Saudita.

Al respecto, mientras Irán presentaba el mayor número de casos positivos en el escenario de Medio Oriente, Arabia Saudita y Bahrén lo acusaron de tener una "responsabilidad directa" en la propagación del virus en el Golfo, al haber permitido que ciudadanos de los países vecinos ingresasen a su territorio sin sellar sus pasaportes. Todavía más, el ministro de Asuntos Internos de Bahrén denunció a Teherán de haber incurrido en una "agresión biológica", al entender que este país encubrió la gravedad de la situación interna, favoreciendo los contagios en la zona (Al Jazeera, 2020). La agresividad de la retórica podrá comprenderse si atiende a la lucha por el liderazgo regional en la cual Arabia Saudita e Irán se han visto envueltos por décadas, así como también al férreo alineamiento de un pequeño país insular como Bahrén con la política exterior saudita.

Como contrapartida, en la vereda de enfrente, Kuwait, Qatar y UAE decidieron brindar asistencia a Teherán. En esta línea, Emiratos ha efectuado diversos envíos de material sanitario que han tenido por destino el Estado persa. Por su parte, Kuwait anunció una donación de 10 millones de dólares. En tanto, Qatar ofreció tanto ayuda financiera como material y ya ha enviado toneladas de equipos y suministros médicos al país vecino.

Al respecto, no puede dejar de señalarse que la relación entre Teherán y Doha sólo se ha profundizado tras la ruptura de relaciones diplomáticas y el

⁸³ Organismo subregional conformado en 1981, compuesto por Arabia Saudita, Bahrén, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

posterior embargo que Arabia Saudita, Emiratos y Bahrén le aplican a Qatar desde 2017.

Aún más, lejos del acercamiento que algunos especialistas auspiciaron previo a la cuadragésima cumbre del CCG, que tomó lugar en diciembre último, la crisis suscitada por la irrupción del COVID-19 sólo ha propiciado nuevos roces entre estos socios, que hoy se encuentran enfrentados. En efecto, otro claro ejemplo de lo expuesto emerge al considerar el entredicho que se suscitó entre Manama y Doha a raíz de un grupo de ciudadanos bahreiníes que regresaban de Irán y quedaron varados en Qatar, a quienes el gobierno qatari intentó repatriar ocasionando un entredicho con las autoridades bahreiníes.

Retornando a la política exterior emiratí, se insiste en que la decisión de Abu Dhabi de brindar ayuda a Irán es una muestra más de cómo Emiratos ha tomado distancia del estrecho vínculo que lo unía a Arabia Saudita, particularmente tras inicio de la primavera árabe. En efecto, los levantamientos que tuvieron lugar en el escenario regional desde finales de 2010 operaron a favor de un alineamiento de Emiratos para con quien tradicionalmente ha actuado como hermano mayor dentro del Consejo de Cooperación del Golfo. Ahora bien, la apertura de la Embajada de Emiratos Árabes en la capital de Siria, Damasco, que ha ido de la mano con una serie de declaraciones de funcionarios nacionales en respaldo del gobierno de Al Assad, la retirada de Emiratos del escenario yemení y el ya referido envío de ayuda humanitaria, junto con una serie de contactos telefónicos con funcionarios iraníes de alto nivel, exponen que Abu Dhabi ha tomado distancia de Riad.

Aún más, esta aproximación con Irán también se encuentra a contramano de la campaña de máxima presión que continúa llevando adelante el gobierno norteamericano. Tal es así que, el compromiso de Emiratos de brindar asistencia a la República Islámica llegó poco después de que Estados Unidos, principal garante de la seguridad de las monarquías del Golfo, bloquease el otorgamiento de un empréstito a Irán por parte del Fondo Monetario Internacional. Una política que, por otro lado, cuenta con el firme respaldo de Arabia Saudita, cuyo rol resultó crucial para vetar la condena a Estados Unidos por la aplicación de sanciones a Irán en el marco del Movimiento No Alineados.

Ahora bien, la pandemia no sólo ha suscitado rispideces entre los países miembros del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo sino que también ha derivado en roces entre UAE y un conjunto de países del Sur de Asia, cuyos nacionales emergen como la columna vertebral de la fuerza de trabajo del país del Golfo.

Al respecto, no puede pasarse por alto que en Emiratos un 88.5% de sus habitantes son extranjeros (ProChile, 2020). En efecto, el país detenta más de 8 millones de trabajadores migrantes, de los cuales la mayor parte son trabajadores de bajos ingresos, procedentes de distintos países del Sur de Asia, como es el caso de India, Pakistán, Nepal, Bangladesh. Estos trabajadores, que se desempeñan en los sectores de la construcción, el transporte, la hotelería y los servicios, resultan una buena parte de los infectados por el virus. De allí que la pandemia ha resultado un catalizador para que la comunidad internacional dirija su mirada hacia la situación en la que viven estas personas. En este sentido, diversas organizaciones no

gubernamentales han denunciado las condiciones de hacinamiento, el deficiente acceso a la atención médica, incluso la falta de saneamiento adecuado y de alimentos nutritivos que sufren los mismos.

En este marco, en una instancia en la cual en el Emirato cae la demanda, disminuye la llegada de turistas y se contrae el sector inmobiliario muchos de estos trabajadores han sido despedidos, mientras que otros han recibido licencia sin goce de sueldo. De allí que, frente a la imposibilidad de sostenerse sin un ingreso, muchos de los mismos deseen retornar a sus hogares. Ante esta situación el gobierno emiratí ha intentado organizar vuelos de repatriación para todos aquellos expatriados que den negativos en los tests, en tanto, se ha dispuesto que quienes arrojen resultado positivo serán tratados en el país. Una política que, por otra parte, responde al reconocimiento del gobierno emiratí de la gravedad de la situación en la que se encuentran estas personas, muchas de ellas en la indigencia, y aún más ampliamente expuestas al virus dada la imposibilidad que muchas de las mismas presentan para respetar el aislamiento social.

Dicho esto, el conflicto se ha suscitado ante la negativa de distintos gobiernos asiáticos, como es el caso de India y Pakistán, que han rehusado recibir a sus nacionales alegando su imposibilidad de aislarlos tras su llegada al país, inclusive señalando la presión que el retorno de sus ciudadanos supondría sobre sus sistemas sanitarios, ya sujetos a una fuerte sobrecarga. A raíz de esta situación Emiratos amenazó incluso con reevaluar los lazos laborales con estos estados, más específicamente con suspender memorándums de entendimiento relativos a temas laborales o, incluso, con establecer cuotas futuras para los trabajadores que procedan de dichos destinos. Una decisión que podría tener un impacto mayúsculo considerando que las remesas que los mismos envían a sus respectivos países resultan un importante componente del PBI de los mismos.

En definitiva, tal como se ha expuesto a lo largo de la presentación, el brote de COVID-19 no sólo ha supuesto el desencadenamiento de una emergencia sanitaria, sino que también ha tenido impacto sobre las relaciones exteriores. En el caso emiratí la pandemia ha favorecido un acercamiento a Irán mientras que, paralelamente ha redundado en favor de un distanciamiento de otros socios exponiendo, asimismo, los conflictos latentes al interior del Consejo de Cooperación del Golfo.

Referencias bibliográficas

- Bahrain accuses Iran of 'biological aggression' over COVID-2019. (12/03/2020). *Al Jazeera*. Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/bahrain-accuses-iran-biological-aggression-covid-2019-200312165334964.html>
- Guía País: Emiratos Árabes Unidos. (2018). *Prochile*.
- Turak, N. (7/02/2020). Oil and tourists: Middle East starts to feel pain from coronavirus crisis, *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2020/02/07/middle-east-starts-to-feel-pain-from-coronavirus-crisis.html>
- UAE mass testing is working. (14/04/2020). *The National*. Recuperado de <https://www.thenational.ae/opinion/editorial/uae-mass-testing-campaign-is-working-1.1005478>

Política, economía y religión en tiempos de COVID-19: el caso de Turquía

Luca Pace⁸⁴

Introducción

Desde su asunción al poder en 2003, el actual presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, se propuso modificar algunos aspectos de la vida política y religiosa del país. A partir de su condición islamista, y habiendo fundado la organización partidaria troncal del juego político interno, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco), ha avanzado progresivamente en un proyecto reformista que apunta a la reislamización de la sociedad y a la hegemonía en el tablero político.

Bajo el diagrama de un proyecto de poder estructurado sobre la cosmovisión de Erdogan y su círculo gobernante, Turquía ha sorteado con relativo éxito primero y delicada fragilidad luego los avatares del sistema internacional. Esto se debió en parte, en una primera instancia, a la receptividad de las medidas internas y acciones de política exterior que encontró el gobierno del AKP en sus aliados tradicionales de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, cuando las condiciones del contexto regional y global cambiaron, esto es, principalmente a partir de las expectativas desmesuradas y erróneas que los principales decisores políticos depositaron en la denominada Primavera Árabe, Turquía pasó a estar regida por la urgencia y la incertidumbre, lo cual ha calado hondo en el esquema de toma de decisiones.

Al contexto general desfavorable para Turquía se agrega una crisis pandémica internacional sin precedentes en los últimos cien años. En lo doméstico conjuga una lucha aguda entre los polos políticos del sistema y una crisis económica profunda que ha provocado el desplome de la lira turca, el aumento de la inflación y la subida del riesgo país. En el escenario regional se ha cargado de tensión en la frontera con Siria, llevando a cabo una serie de operaciones militares contra objetivos kurdos sirios y contra las propias fuerzas militares del Estado sirio.

En este trabajo se observará cómo el contexto de la pandemia de COVID-19 ha afectado y estructurado en Turquía los asuntos políticos y económicos, tanto internos como externos, al igual que las cuestiones religiosas. A su vez, se plantearán una serie de reflexiones que serán importantes para pensar en un escenario distinto de post-pandemia.

⁸⁴ Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Docente adscripto del Seminario "Política, Religión y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente". Miembro e Investigador graduado del IREMAI-GEMO. Correo electrónico: luca.pace@hotmail.com

Respuestas sanitarias

Cuando el 11 de marzo del presente año la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizaba al brote de COVID-19 como pandemia, los principales países europeos ya contaban con importantes cifras de contagiados y las víctimas iban en aumento. El caso de Italia es ejemplificador cuando se dimensiona que en esa fecha las muertes se aproximaban al millar y los contagios superaban los 10.000. Es en esta coyuntura que Turquía conoce su primer caso positivo. La tardía llegada del virus al país le permitió ganar tiempo a las autoridades sanitarias del país para estudiarlo e implementar medidas tempranas, entre las que se cuentan el rápido equipamiento y compra de insumos médicos, las pruebas con antivirales y antimaláricos como la hidroxicloroquina –cuestionada por parte de la comunidad epidemiológica– y la rápida implementación de protocolos sanitarios en establecimientos de salud.

Empero, hasta la fecha de redacción de este trabajo, más precisamente el 9 de mayo de 2020, las cifras oficiales arrojan una desproporción en cuanto a contagiados y víctimas: 137.115 y 3.739 respectivamente, con 89.480 recuperados. Estos datos son necesarios para observar el caso turco, ya que, pese a ser el noveno país con mayor cantidad de infectados, demuestra una tasa de mortalidad sustancialmente baja. Esto se debe, en parte, al estudio temprano del virus, a una población relativamente joven –una media de 31,5 años– y a un sistema de salud –público y privado– preparado y modernizado como consecuencia de crecientes inversiones en los últimos veinte años (Mourenza, 2020).

La importancia de las cifras, más allá de su variación en el tiempo, radica en el hecho de que les ha permitido adoptar a las autoridades sanitarias y políticas locales un discurso eficiente y ciertamente alentador sobre el curso de la pandemia en el país. De todos modos, todo está sometido a la lucha política, incluso los propios números. Hay informes⁸⁵ que deslizan la posibilidad de que haya un 25% más de víctimas fatales de las que se computan oficialmente. Aún si se considerase esta eventualidad, la tasa de mortalidad continuaría siendo relativamente baja.

Dinámicas políticas y económicas

Independientemente de los casos, el COVID-19 ha sacudido íntegramente la superficie de la política turca. Partiendo de la base de tensiones preexistentes en el escenario político interno, las medidas y decisiones del gobierno en este contexto han exacerbado los humores de la oposición y de organizaciones de derechos humanos. Más allá de las medidas de distanciamiento social que se implementaron, estas no suscitaron grandes críticas en lo general. Lo que se ha objetado es la instrumentalización que

⁸⁵ Mourenza (2020) analiza el registro de muertes en los ayuntamientos que ofrecen información de manera pública y llega a la conclusión de que el año 2020, comparativamente con años anteriores, arroja mayores números de víctimas fatales. Si bien todo ese exceso no puede considerarse como muertes por COVID-19, el porcentaje total adicional de las víctimas en Turquía se aloja alrededor de un 25%.

se ha hecho del virus en aras de obtener mayores réditos políticos. Un ejemplo plausible ha sido la prohibición para las municipalidades de recolectar y distribuir autónomamente donaciones privadas. Este hecho ha golpeado esencialmente a las municipalidades comandadas por la oposición, cuyo caso más resonante es el de Estambul, gobernada desde 2019 por Ekrem Imamoglu del Partido Republicano del Pueblo (CHP, por sus siglas en turco).

El ejemplo es elocuente para pensar la construcción de poder de Erdogan, cimentada en la definición de un otro como adversario político. La prohibición para la recaudación de las municipalidades fue expuesta como una herramienta para evitar la consolidación de Estados paralelos dentro del Estado que pudieran socavar su legitimidad. La narrativa gubernamental, incluso como se ve actualmente en tiempos de pandemia, ha necesitado insuflar la tensión política para recolectar todo tipo de apoyo popular.

En esta dirección se ha mantenido el gobierno, de centralización en la toma de decisiones y, por lo tanto, de intransigencia en la coordinación de acciones directas con los municipios en manos opositoras, entendiendo que el acuerdo es equivalente a ceder poder. Justamente esta reticencia es la que derivó en el desastre de la cuarentena del fin de semana del 11 y 12 de abril. El ministro del Interior, Süleyman Soylu, había anunciado el inicio de la cuarentena rígida en varias partes del país tan sólo unas horas antes, lo cual provocó aglomeraciones masivas en supermercados y tiendas. El desmanejo de la situación fue lo que condujo a la renuncia fallida de Soylu. A partir de este hecho, un contrapunto se produjo entre el alcalde de Estambul y el gobierno del AKP, pulso que se vislumbra como clave en el devenir de la política turca.

El uso político del COVID-19 por parte del gobierno también se ha visto en la intensificación de las persecuciones políticas a sus críticos. Del mismo modo, bajo el argumento de combatir las *fake news*, las autoridades han profundizado la censura y el control de la información en Internet. A su vez, organizaciones de derechos humanos han visibilizado el trato irregular que han recibido los periodistas encarcelados y otros presos políticos, en un contexto de liberación de presos comunes (Schenk, 2020).

A la luz de estos casos, entre la negación del adversario político y la persecución a opositores y críticos, el gobierno de Erdogan, en el contexto de lucha contra el coronavirus, ha densificado su deriva autoritaria. Esto significa, para ponerlo en otros términos, que ha transformado el tablero político en un juego de suma cero entre las partes, en donde todos los medios pueden ser posibles para obtener un fin, el de sobreponerse ante sus rivales.

Una consecuencia del rasgo autoritario de los sistemas es la excesiva estructuración y dependencia de un determinado actor político. Es ya harto conocido que el sistema político turco se ha caracterizado en los últimos tiempos por adaptarse y por funcionar exclusivamente en torno a la figura de Erdogan, al igual que se ha centralizado la toma de decisiones en él y en su círculo íntimo. De ahí es que según sus principios, ideas y prioridades se construya el rumbo de los acontecimientos. En este caso, su prioridad constante, desde marzo de este año, ha sido la de mantener la actividad económica en marcha en la medida de las posibilidades. No debe olvidarse que Turquía continúa capeando desde mediados de 2018 una situación

económica sumamente frágil, marcada por tasas negativas de crecimiento, desempleo creciente, aumento de la inflación y de los niveles de deuda. En consecuencia, Erdogan ha buscado la manera de evitar la profundización de la recesión y revertir el complejo cuadro macroeconómico.

Esto ha chocado con la visión del ministro de Salud, Fahrettin Koca, y con la del grupo de asesores sanitarios que recomendaron tempranamente las medidas de distanciamiento social y cierre de espacios públicos. A pesar de que en un principio de la pandemia Erdogan era reacio a la adopción de medidas más restrictivas, el aumento de los casos lo llevó indefectiblemente a implementar políticas de distanciamiento y de aislamiento y algunos cierres comerciales. El dilema entre salvar la economía o la vida, puesto en términos reduccionistas, también impregnó anticipadamente el debate al interior del gobierno entre el propio Erdogan y los expertos en Salud (Kirisci, 2020).

Por cierto, lejos han quedado las previsiones optimistas que se realizaron para el año 2020. Mientras que en enero el Fondo Monetario Internacional (FMI) había proyectado un crecimiento mundial de 3.3% para este año y de 2.5% para las economías emergentes –entre las cuales se cuenta a Turquía–, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), antes que la OMS declarase la pandemia, había incrementado sus previsiones de crecimiento para la economía turca de 0.9% a 2.7%. A su vez, la OCDE había considerado la posibilidad de que la economía obtuviese resultados positivos de aplicarse rápidamente las medidas sanitarias pertinentes. En el plano interno, el ministro de Finanzas –y yerno de Erdogan–, Berat Albayrak, había llegado a aventurar un crecimiento del PBI del orden del 5%.

Sin embargo, el impacto global de la pandemia debió recalibrar todas las proyecciones económicas realizadas tan sólo meses atrás. El informe de las Perspectivas Económicas Mundiales del FMI de abril de 2020 refleja una contracción económica mundial del 3%, mientras que sobre Turquía arroja una caída del 5% del PBI, un desempleo del 17.2% y una inflación del 12% (FMI, 2020). En adición, la prohibición de vuelos internacionales ha golpeado duramente al sector del turismo, uno de los pilares de la economía turca.

Así como el COVID-19 ha tenido un impacto negativo en el juego político interno, agudizando las tendencias autoritarias preexistentes, y en la economía, revirtiendo las previsiones optimistas por proyecciones sombrías, el gobierno turco ha buscado en las relaciones internacionales un respiro y un canal para achicar el distanciamiento existente con sus aliados tradicionales. Por medio del Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –principal mecanismo de respuesta de la alianza ante situaciones de crisis–, y en una acción conjunta con los miembros de la alianza, Turquía se encargó de proveer insumos y recursos con destino a los países europeos más afectados por la pandemia, entre los que se cuentan Italia, España y el Reino Unido. A su vez, también Turquía envió insumos y equipamientos médicos a los Estados Unidos, en medio de una situación delicada en la relación bilateral a causa de los desacuerdos sobre Siria, las sanciones a Irán y en torno a la adquisición turca del sistema defensivo antimisiles S-400, de origen ruso. Con respecto a esto último, en plena

pandemia Turquía ha pospuesto la activación de dicho sistema, lo cual se entiende como un pequeño guiño más hacia los Estados Unidos, a la espera de obtener, en paralelo, un *swap* de monedas para aliviar la frágil situación económica. En esta tónica, el COVID-19 ha proporcionado la excusa perfecta para Erdogan para asistir a sus aliados y cambiar relativamente su imagen, mostrando un mayor compromiso y responsabilidad internacional (Tol y Bechev, 2020).

En la región, de igual modo el gobierno turco ha proporcionado mascarillas, barbijos, tests, entre otros insumos, a Irán, Irak, Líbano, Argelia, Yemen y Túnez, al igual que al Gobierno de Acuerdo Nacional libio, aliado turco en la guerra civil libia. En adición, ha mostrado una relajación con Israel, al tiempo que ha mantenido su asistencia a Palestina. Mientras que en los Balcanes, zona de influencia naturalmente turca según el gobierno del AKP, ha profundizado su inserción desde fines de marzo (Tol y Bechev, 2020).

Pese a que el COVID-19 causará estragos en el corto y mediano plazo en la economía, profundizando la caída del PBI, extendiendo la recesión y empeorando los índices macroeconómicos, y, al mismo tiempo, dotará de mayor incertidumbre el devenir de la política doméstica, con un mayor ajuste autoritario y polarización en el sistema de fuerzas políticas, el gobierno ha buscado contrarrestar estos costos con éxitos relativos puertas afuera. La cooperación y asistencia humanitaria y médica a aliados, socios y rivales se impone como la opción más eficiente en estos momentos de incertidumbre. Sobre todo, el gobierno busca que la ayuda a los países europeos y a los Estados Unidos redunde en beneficios económicos tales que le permitan sortear el negativo escenario venidero. Sólo el tiempo demostrará si estos esfuerzos son suficientes.

Política y religión: rol del Diyanet

El Directorio de Asuntos Religiosos (Diyanet, según su acepción en turco), fue creado en 1923 por Mustafa Kemal Atatürk tras la abolición del califato. Su función es la de regular todos los asuntos referidos a las prácticas islámicas. Desde la llegada al poder del AKP, un partido de raíces islamistas, el Diyanet se ha vuelto en un órgano altamente influyente en la vida diaria de la sociedad turca y en la reislamización parcial de la misma, con cerca de 89.000 mezquitas bajo su órbita de control. En los nuevos tiempos de pandemia, las autoridades religiosas, bajo los designios del círculo gobernante, han buscado la forma de conciliar el distanciamiento social con las prácticas religiosas.

Dos días después del primer caso positivo, el Diyanet alertó que quienes tuvieran los síntomas propios del COVID-19 rezaran desde sus casas en lugar de acudir a los templos. A continuación, el Directorio ordenó la suspensión de todo tipo de rituales religiosos, entre ellos las oraciones de los días viernes, las cuales pasaron a ser transmitidas por televisión. De este modo, desde mediados de marzo del presente año, todos los ojos y los oídos se dirigieron hacia el Diyanet como guía en la modificación sin precedentes de las prácticas cotidianas.

Ali Erbas, presidente del Directorio, fue, no obstante, sometido a críticas por su manejo sobre los peregrinos que regresaban de los lugares santos situados en Arabia Saudita. Junto con Erdogan, fueron objetados por no

establecer una cuarentena rígida hacia todos aquellos fieles que regresaran al país –muchos de ellos adultos mayores–, quienes son verdaderamente la más sólida base de apoyo del gobierno. Si bien hubo sectores de fieles que fueron puestos en cuarentena, como consecuencia de los laxos controles, Turquía, de ser un país con pocos casos positivos al principio de la generalización del virus, rápidamente pasó a ser uno de los diez países más afectados en el mundo.

En este campo, como se puede vislumbrar, también se suscita la lucha política en torno a la figura de Erdogan. Reconociéndola como una cuestión de gravedad institucional y de afrenta a su poder y legitimidad, el presidente turco denunció que las críticas al Diyanet eran ataques directos al Islam y al Estado. Y por si no quedara claro que la democracia turca ha entrado en los últimos años en las sendas del autoritarismo, fiscales del Estado iniciaron una investigación sobre el Colegio de Abogados de Ankara por insultar los valores religiosos.

En definitiva, la reislamización de la sociedad turca se produce hoy en día en paralelo a la continua deriva autoritaria del gobierno de Erdogan. El pulso con la oposición y con los sectores seculares no es más que otra faceta de la lucha por el poder en Turquía.

Reflexiones finales

No hay dudas que el COVID-19 ha sacudido fuertemente las dinámicas políticas y económicas no solamente de Turquía, sino del mundo en general. Particularmente en el caso que aquí compete, el impacto es aún más profundo si se tiene en cuenta la especial situación política y económica que atraviesa el país. En otras palabras, la pandemia ha agudizado tendencias ya preexistentes en Turquía: la polarización del sistema político, la naturalización del autoritarismo en las esferas públicas y privadas y la complejización de la crisis económica. En el corto plazo, no parece haber más opciones que éstas.

Lo que es sin duda interesante es pensar en el largo plazo, ya que el porvenir suscita mayores incertidumbres. Sobre la base de lo hasta aquí expuesto es posible plantear algunas cuestiones.

En primer lugar, habrá que poner especial énfasis en cómo el gobierno turco continúa combatiendo la pandemia e, igualmente, al accionar del alcalde de Estambul, Imanoglu. El manejo de crisis será vital para la construcción de discursos e imágenes colectivas de cara a las lejanas elecciones presidenciales de 2023. Pese a que falta todavía tiempo, este dato es importante ya que serán las segundas elecciones bajo el nuevo esquema constitucional salido del referéndum del año 2017. Otra cuestión será seguir con atención las estrategias políticas que adopten Ahmet Davutoglu y Ali Babacan, otrora funcionarios del gobierno. Sobre el reacomodamiento y adaptación de estas piezas políticas circulará seguramente la discusión política en el contexto de post-pandemia. De todas formas, la figura de Imanoglu, desde su posición en la gestión, es una amenaza directa a Erdogan, por lo que debe esperarse en el devenir de la política turca un mayor grado de autoritarismo del gobierno.

En segundo lugar, habrá que ver hasta dónde la crisis económica es capaz de erosionar las bases de sustentación política del AKP. Si bien las

proyecciones del FMI arrojan un 17.2% de desempleo, estimaciones privadas más fatalistas llegan a conjurar un número cercano al 30% para este año. Como pequeño dato alentador para la economía turca, el FMI, en el informe consignado previamente, estima un crecimiento de 5% del PBI, un desempleo del 15.6% y una inflación que se mantiene en el 12%. Sea como fuere, no son más que previsiones económicas futuras en un contexto de dramática incertidumbre. No debe olvidarse que el informe de Perspectivas del FMI de abril modificó el optimismo del que había sido publicado tan sólo tres meses atrás cuando del COVID-19 no se tenía conocimiento.

Finalmente, deberá ser examinado el rol de Turquía como actor en la cooperación y asistencia médica internacional, esto es, si las ayudas provistas a sus aliados occidentales podrán redundar en beneficios materiales tangibles que permitan aliviar el peso de la crisis económica. En este sentido, habrá que poner la lupa sobre la evolución de la relación bilateral con los Estados Unidos, ya que la pandemia trajo la provisoria suspensión de la activación del sistema ruso S-400. Aún más, antes de la generalización del virus, el rol de Turquía en Siria había llegado al punto de chocar militarmente con las fuerzas del régimen de Al-Assad, lo que abre el interrogante de hacia qué caminos surcará la relación con Rusia. Es prematuro para hablar de normalización del vínculo con Occidente o distanciamiento de Rusia, pero lo seguro es que el gobierno turco no dudará en ubicarse junto al que mayores recursos le otorgue para superar la crisis económica y junto al que menos obstáculos le coloque en torno a la política sobre Siria.

Referencias bibliográficas

- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Perspectivas Económicas Mundiales*. Recuperado de <https://bit.ly/2M3wvMj>
- Kirisci, K. (6/05/2020). The Coronavirus Has Led to More Authoritarianism for Turkey. *The National Interest*. Recuperado de <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/coronavirus-has-led-more-authoritarianism-turkey-151621>
- Mourenza, A. (27/04/2020). El misterio turco: uno de los países con más casos de covid-19 y menos muertes. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2020-04-27/el-misterio-turco-uno-de-los-paises-con-mas-casos-de-covid-19-y-menos-muertes.html>
- Oğuz, A. (2020). Faith, Politics and the COVID-19 Pandemic: The Turkish Response. *Medical Anthropology*.
- Schenk, H. (14/03/2020) Turkey's coronavirus outbreak reveals Erdogan's inhumanity. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/en/opinion-turkeys-coronavirus-outbreak-reveals-erdogans-inhumanity/a-53124923>
- Tol, G. y Bechev, D. (29 /04/2020). Can corona diplomacy cure Turkey's foreign policy isolation? *Middle East Institute*. Recuperado de <https://bit.ly/3esCHcI>

Arabia Saudita: consecuencias y derivaciones de la pandemia

Agustín Dip⁸⁶

La crisis provocada por la pandemia trajo aparejada una serie de consecuencias no sólo para la salud mundial, sino para la economía globalizada en su conjunto. En las últimas semanas, hemos asistido a un escenario desolador en distintos lugares del mundo como Italia, China, Irán y los Estados Unidos. El propósito de este ensayo es analizar la otra cara de los efectos generados o profundizados por el Covid-19, particularmente en el Reino de Arabia Saudita.

Su situación económica comenzó a deteriorarse fuertemente cuando en febrero China redujo sus importaciones a 3 millones de barriles por día. Así, el destino top de las exportaciones sauditas pasó a demandar solo un 20% de su total (Cang, Blas y Cho, 2020). Esto generó que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) convocase una cumbre en Viena el pasado 5 de marzo. Allí, los miembros acordaron un recorte adicional de 1.5 millones de barriles por día a lo largo del segundo cuarto del año, hasta el 9 de junio cuando se va a realizar la próxima reunión (Meredith, Ellyatt, 2020). Además, la OPEP invitó a que Rusia y otros Estados productores no miembros acataran lo decidido en Viena. Sin embargo, el Kremlin rechazó dicho pedido, provocando que el precio de cotización del barril cayera un 10% más.

En las semanas previas se veía el poco margen de negociación de la monarquía frente a Rusia. Durante las negociaciones, oficiales rusos declararon que era muy pronto para hacer recortes a la producción debido a que no se conocía el verdadero impacto que el coronavirus tendría en la demanda. Luego de que el Kremlin se negara a recortar su producción de petróleo, la monarquía comenzó a ejercer su poder de formador de precios generando lo que se conoce como la "guerra de precios del petróleo" entre Arabia Saudita y la Federación de Rusia.

Estas cuestiones generaron que el lunes 20 de abril ocurriera algo sin precedentes en la historia del capitalismo. Por primera vez, los precios futuros del crudo norteamericano, conocido como *West Texas Intermediate* (WTI) cayeron a niveles negativos. Esto se debió a la gran acumulación de stock generada por la falta de demanda que se derivó de la pandemia. La producción de hidrocarburos no puede ser cortada a cero. Incluso el mínimo nivel generaría excedentes en la oferta. Además, la industria no tiene una capacidad de almacenaje que cubra todos los barriles que no encuentren compradores, es por lo que los tenedores de estos llegaron a pagar para quitárselos de encima (Worland, 2020).

⁸⁶ Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro e Investigador graduado Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR) y del Grupo de Estudios sobre Medio Oriente (GEMO). Correo electrónico: dipagustin@gmail.com

El impacto económico y social al interior de la Monarquía

Las consecuencias económicas del coronavirus en la monarquía saudita han sido significativas, arrastrando consigo a los otros miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y generando una crisis financiera internacional. Empero, distintos analistas coincidieron al afirmar que el Reino de Arabia Saudita es el Estado que se encuentra mejor preparado para mitigar los efectos derivados y sacar provecho de la misma. La compañía saudita ARAMCO es la que mejor posicionada se encuentra frente a sus competidores para sobrevivir un período largo de precios bajos. Además, puede recuperarse rápido gracias a sus bajos costos productivos y a sus niveles de almacenamiento de stock superiores al resto (Occhiuto, 2020).

Sin embargo, el panorama dista de ser tan optimista. El gerente global de precios de *commodities* de la agencia financiera *S&P Global Platts*, Dave Ernsberger, le dijo a la CNBC que tanto Ryad como Moscú son los ganadores, pero que se trata de una victoria pírrica y relativa (Meredith, 2020). Esto se debe a que el resto de las producciones petroleras, como el Brent inglés, se están acercando a los niveles excedentes de los Estados Unidos. De esta forma, la competencia se elevaría a un nivel feroz generando una pérdida de la posición saudita en el mercado hidrocarburiífero y la consiguiente profundización de su crisis financiera.

Esto atentaría fuertemente con los objetivos estratégicos sauditas. Progresivamente, se han ido alejando del perfil de un "*swing producer*", que oscilaba en la cantidad producida, para concentrarse en una política tendiente a captar mayores porciones del mercado. Es en función de esto que han venido aumentando su producción considerablemente, haciendo que los precios del crudo se mantengan bajos para mejorar su competitividad.

Tradicionalmente, el reino ha seguido una política petrolífera que, en el corto plazo, buscaba maximizar los ingresos cediendo cuotas del mercado en función de otros jugadores del tablero energético mundial (Fattouh, Sen, 2015). Sin embargo, en los últimos años y más fuertemente desde la llegada del príncipe Mohammed Bin Salman al poder, esta estrategia debió flexibilizarse debido a consideraciones de largo plazo como la inversión en el sector para ampliar la capacidad de reserva, la diversificación de la economía de base, el cambio climático y políticas de seguridad energética que afectan la demanda de crudo saudita.

El proyecto del príncipe heredero conocido como la Visión 2030 busca preparar al reino para una economía post-petróleo, proveyendo nuevas oportunidades laborales al tiempo que reduce la dependencia hidrocarburiífera. El ente encargado de realizar inversiones para lograr dicho objetivo es el Fondo Público de Inversiones de Arabia Saudita. No obstante, la crisis generada por el COVID-19 frenó casi de forma total su actividad. En su lugar, la Monarquía está utilizando esos recursos para financiar un enorme plan de estímulos y un paquete de alivio a la economía, en un esfuerzo para mantener los empleos al mismo nivel anterior a la crisis (Occhiuto, 2020).

Asimismo, es dable resaltar las consecuencias del coronavirus en el orden social saudita. La pandemia podría reforzar las ya existentes tensiones sociales. Como en la gran mayoría de los países de la región, Riad tomó

medidas sin precedentes en lo que respecta al distanciamiento social, imponiendo un toque de queda parcial y restringiendo movimientos internos con motivos religiosos. Estas decisiones incrementaron la frustración de la porción más conservadora de la sociedad, que ya tienen dificultades en aceptar las reformas liberales implementadas por el príncipe heredero desde su llegada al poder.

Para lograr adhesión a estas medidas, Arabia Saudita apeló a una narrativa nacionalista. Sin embargo, esto generó otro foco de tensión que es importante resaltar y monitorear que se ubicó entre los sauditas y los trabajadores expatriados, figuras claves de la economía árabe. La monarquía es hogar de más de 10 millones de trabajadores extranjeros y peregrinos de todo el mundo. Hubo acusaciones de deslealtad y falta de compromiso, especialmente a aquellos ciudadanos chiitas que habían estado recientemente en Irán (Farouk, 2020). No sólo eso, sino que la prensa y algunos sectores del gobierno los acusó como "*COVID-19 spreaders*", es decir, propagadores del virus (Occhiuto, 2020).

Asimismo, la pandemia tiene el potencial de relanzar las divisiones sectarias características de la sociedad saudita. Esto se ve particularmente en la provincia oriental de Al Qatif, que viene denunciando sistemáticamente los abusos por parte del gobierno de su población de mayoría chiíta. La misma fue una de las primeras en implementar medidas de contención dado que se la identificó como foco de los primeros casos de Covid-19 (Ghantous, 2020).

Panorama geopolítico

En una región tan convulsa como Medio Oriente, la crisis desatada en los últimos meses tiene su correlato geopolítico. Más aún en el Reino de Arabia Saudita, que se encuentra atravesando un año clave para su reputación internacional. En primer lugar, Mohammed Bin Salman se enfrentará a una dura prueba en noviembre, cuando se celebre la decimoquinta Cumbre del G-20 en Riad. Cabe recordar que durante la Cumbre celebrada en Buenos Aires en 2018, todas las miradas se fijaron en él luego del asesinato del periodista Jamal Khashoggi en la embajada saudita en Turquía.

Es en este contexto que el príncipe heredero buscará el apoyo de los Estados Unidos para sortear el escrutinio internacional al que se verá sometido. No obstante, y pese a que gozó de una excelente relación personal con el presidente norteamericano Donald Trump, los precios extremadamente bajos del petróleo tienen el potencial de tensar la relación bilateral (Occhiuto, 2020). La guerra de los precios contribuyó enormemente al colapso de la industria energética estadounidense, al punto de que varios congresistas americanos le escribieron cartas abiertas a Trump para que presionase a Mohammed Bin Salman a finalizar la contienda. No sólo eso, sino que numerosos republicanos llamaron al retiro de las tropas del territorio saudita ("*Bill would remove U.S. troops from Saudi Arabia in 30 days*", 2020).

A su vez, la decisión de dejar de emitir visas para los musulmanes que quieren visitar los lugares santos en territorio saudita de La Mecca y Medina no fue bien recibida. Pese a ser una medida acertada debido a la gran concentración de personas que se genera en dichos sitios, los países más conservadores de la región no vieron con buenos ojos esta cuestión dado que el 23 de abril comenzó el mes del Ramadán.

Otra cuestión que el Reino deberá atender es el conflicto de Yemen. Desde 2015 que Arabia Saudita comanda una coalición internacional de países árabes en contra del grupo rebelde conocido como los Hutíes, a quienes acusa de ser un aliado *proxy* de Irán. La dispersión del virus en tierras sauditas definitivamente contribuyó a la decisión de los coaligados de responder a los pedidos de Naciones Unidas para un alto al fuego de dos semanas. En la mentalidad de Riad, esto brindaría oxígeno al presupuesto estatal. Así y todo, los Hutíes ya anunciaron que continuarán atacando dado que ven en el coronavirus una distracción que pueden aprovechar (Occhiuto, 2020).

Por otro lado, otra de las facciones contendientes en Yemen, el Consejo Transicional del Sur (aliado nominal de Arabia Saudita), también busca aprovechar el contexto de caos generado por la pandemia. Es así que emitieron una declaración anunciando su autogobierno en determinadas áreas del sur del pequeño país árabe (Ghobari y Mokhashef, 2020). Entre esas áreas, se encontraría la localidad de Aden y su puerto, punto geoestratégico clave.

Cabe recordar que Yemen es el país más pobre del mundo árabe, que viene de una devastadora guerra civil con injerencia y derivaciones regionales, en el que la población se encuentra sufriendo una de las peores faminas de la historia. Al haberse detectado los primeros casos de Covid-19, los temores crecieron debido al prácticamente inexistente y ya saturado sistema de salud, lo que hace presagiar una catástrofe aún mayor.

Reflexiones

La diseminación del virus no discriminó países, etnias ni religiones. Sus consecuencias trajeron efectos devastadores, en distinta medida y planos, para todos los países. A la fecha, la estabilidad interna de Arabia Saudita no se ha visto amenazada por la pandemia ni por la crisis económica suscitada. Empero, el país deberá atender urgentemente la crisis petrolífera. Entre sus prioridades deben estar la capacidad del príncipe heredero de atraer a Putin a la mesa de negociaciones. Los expertos coinciden en que la única solución es un nuevo acuerdo de reducción de la producción entre la OPEP y Rusia, bajando la misma a 6 millones de barriles por día. Anticipándose, Arabia Saudita anunció el 11 de mayo un nuevo recorte voluntario de un millón de barriles diarios, medida a la que se sumaron también Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Sin embargo, habrá que esperar hasta el 10 de junio cuando se realizará la próxima reunión de la OPEP+.

Por otro lado, el frente externo todavía se mantiene relativamente estable. Esto resulta clave para la economía saudita dado que le permite aliviar sus cuentas. Cabe recordar que el conflicto de Yemen le ha demandado a la fecha más de 265 billones de dólares (Jalal, 2020).

Lo cierto es que mientras más se prolongue la pandemia y la crisis del petróleo, hay mayores probabilidades de que estas cuestiones se vuelvan sumamente problemáticas para el Reino de Arabia Saudita. Será crucial ver como llega la imagen del reino y de Mohammed Bin Salman a la próxima cumbre del G-20 en noviembre de este año.

Referencias bibliográficas

- Bill would remove U.S. troops from Saudi Arabia in 30 days. (9 de abril de 2020). *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-global-oil-usa-senate/bill-would-remove-u-s-troops-from-saudi-arabia-in-30-days-idUSKCN21R3HG>
- Blas, J., Cho, S., y Cang, A. (2 de febrero de 2020). China Oil Demand Has Plunged 20% Because of the Virus Lockdown. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-02/china-oil-demand-is-said-to-have-plunged-20-on-virus-lockdown>
- Farouk, J. (7 de abril de 2020). Updating Traditions: Saudi Arabia's Coronavirus Response. *Carnegie Endowment for International Peace*. Recuperado de <https://carnegieendowment.org/2020/04/07/updating-traditions-saudi-arabia-s-coronavirus-response-pub-81481>
- Fattouh, B., y Sen, A. (2015). Saudi Arabia Oil Policy: More Than Meets the Eye? *Oxford Institute for Energy Studies*, 5-8.
- Ghantous, G. (8 de marzo de 2020). Saudi Arabia locks down Qatif province to prevent coronavirus spread. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-saudi-qatif/saudi-arabia-locks-down-qatif-province-to-prevent-coronavirus-spread-idUSKBN20V0KY>
- Ghobari, M., y Mokhashef, M. (25 de abril de 2020). Yemen separatists announce self-rule in south, complicating peace efforts. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-south/stc-announces-plan-for-self-rule-in-south-yemen-government-calls-move-catastrophic-idUSKCN228003>
- Jalal, I. (15 de abril de 2020). Saudi Arabia eyes the exit in Yemen, but Saudi-Houthi talks alone won't resolve the conflict. *Middle East Institute*. Recuperado de <https://www.mei.edu/publications/saudi-arabia-eyes-exit-yemen-saudi-houthi-talks-alone-wont-resolve-conflict>
- Meredith, S., y Ellyatt, H. (5 de marzo de 2020). Oil drops as OPEC agrees on massive oil supply cut to offset virus impact; awaits Russia's approval. *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2020/03/05/opec-meets-to-decide-whether-to-cut-output-as-coronavirus-hits-demand.html>
- Meredith, S. (21 de abril de 2020). Saudi Arabia is the winner from oil's historic price plunge, analysts say. *CNBC*. Recuperado de <https://www.cnbc.com/2020/04/21/oil-prices-saudi-arabia-is-the-winner-from-historic-price-collapse.html>
- Occhiuto, A. (2020). Covid in Saudi Arabia: Beyond the health crisis. *Gulf Insight Series*, 27, 2-5.
- Worland, J. (20 de abril de 2020). Oil Prices Won't Be Negative Forever. But the Oil Industry Will Never Be the Same. *TIME*. Recuperado de <https://time.com/5824263/coronavirus-negative-oil-prices-consolidation/>

El COVID-19 pone contra las cuerdas al régimen iraní

Verónica Deutsch⁸⁷

El contexto de la llegada del COVID-19

El año 2020 comenzó con un sorpresivo asesinato que sacudió los cimientos del régimen político iraní y que provocó una escalada de tensión en la compleja relación que mantiene el país con los Estados Unidos, y en particular con su presidente Donald Trump. Apenas 3 días después de haber iniciado el mes de enero, el gobierno norteamericano ordenó ataques aéreos sobre territorio iraquí, los cuales tenían como principal objetivo al comandante de las Fuerzas Quds iraníes, el general Qasem Soleimani.

El suceso provocó estupor en toda la comunidad internacional ante el temor de que el conflicto desencadenara en una guerra, que auguraba convertirse en una de las más cruentas de los últimos años y que podría terminar de implosionar la inestable región de Medio Oriente. Finalmente, los países optaron por otras vías, que al menos ponían en suspenso la posibilidad de un conflicto bélico. Por su parte, los Estados Unidos endurecieron las sanciones contra el régimen iraní, presionando a su vez para que los países que aún seguían comprando petróleo persa, principalmente China, dejaran de hacerlo. Esta estrategia estaba basada en la idea de "máxima presión" ideada por Michel Pompeo (Pompeo, 2018), Secretario de Estado del gobierno de Donald Trump, cuyo propósito era ahogar la economía iraní hasta lograr la renegociación del Acuerdo Nuclear⁸⁸ bajo otras condiciones, que referían principalmente a evitar la cada vez más activa presencia del país en la región de Medio Oriente y en los conflictos que allí se enmarcan.

En cuanto a Irán, el asesinato de uno de los hombres más fuertes del sistema político y de uno de los principales ejecutores de la política regional, supuso un profundo golpe estratégico y anímico para la cúpula de poder

⁸⁷ Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR) y del Grupo de Estudios sobre Medio Oriente (GEMO). Correo electrónico: veronicadeut@gmail.com

⁸⁸ También llamado Plan Integral de Acción Conjunta (JCPA por sus siglas en inglés), el Acuerdo fue firmado en el año 2015, tras casi 10 años de negociaciones, por Irán y los países del llamado 5+1: Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Rusia, China + Alemania. Allí, la República Islámica se comprometía provisoriamente a disminuir o limitar su programa nuclear, a cambio de un levantamiento limitado de sanciones sobre sus exportaciones de petróleo y algunos otros productos (entre ellos la industria petroquímica y de automóviles). El Acuerdo fue duramente criticado por Donald Trump durante su campaña electoral, ya que entendía que se le había permitido al régimen iraní acceder a financiamiento en el sistema internacional que le había permitido adoptar una presencia más firme y agresiva en la región. Una vez en la presidencia, el mes de julio de 2018 Donald Trump anunció su salida del JCPA, comunicando también la reimposición de sanciones sobre la economía persa (Deutsch, 2019).

iraní. El general Soleimani era además una figura muy respetada por la sociedad, que se movilizó para pedir justicia por lo ocurrido. Si bien en un primer momento el gobierno parecía haber capitalizado parte de ese reclamo, el reconocimiento del derribo por error del avión Boeing 737, de aerolínea ucraniana y la forma en la que se manejó dicha cuestión, produjeron un gran descontento en la población.

Sumado a ello, la profunda crisis en la que había caído la economía iraní direccionaba gran parte de los reclamos y las críticas a la gestión del presidente Hasán Rohani y de la facción reformista a la que representa. En ese contexto, dos días antes de celebrarse las elecciones parlamentarias, antesala de las presidenciales del próximo año, ante la presión de la sociedad por los crecientes rumores de la existencia de enfermos por coronavirus, el ministerio de Salud confirmó el 19 de febrero los dos primeros casos positivos del virus dentro de territorio iraní, en la ciudad de Qom ("Confirmaron los dos primeros casos", 2020).

El COVID-19 en medio de elecciones parlamentarias

Las elecciones parlamentarias en Irán se desarrollaron el 21 de febrero del 2020. Aún lejos de categorizarse como pandemia, los alcances del virus del COVID-19 eran hasta entonces poco conocidos más allá de las fronteras chinas. Sin embargo, ya circulaban sospechas de que el número de contagiados era mayor a los que el gobierno persa reconocía (Espinosa, 2020).

El eje de la jornada electoral estuvo puesto en la arrolladora victoria de los conservadores por sobre los reformistas⁸⁹, lo que posicionaba de manera favorable a la facción más radical, contraria a establecer negociaciones con Occidente, crítica del Acuerdo Nuclear y a la forma en la que el actual gobierno estaba llevando adelante la economía. Entre sus filas se encuentran los sectores cercanos al Ayatollah Alí Khamenei, así como miembros del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica⁹⁰, el cual ha logrado capitalizar enorme poder en los últimos años, gracias al financiamiento que destina Irán a fortalecer su presencia en conflictos regionales. Por su parte, la derrota marcaba el devenir de un difícil escenario para los reformistas, cuya figura principal, el presidente Hasán Rohani, habiendo cumplido su segundo mandato estaba imposibilitado de presentarse nuevamente.

⁸⁹ Cabe destacar que en Irán no existen los partidos políticos, los cuales fueron disueltos y prohibidos desde el año 1983. No obstante, el artículo 26 de la Constitución habilita la creación de asociaciones político-religiosas. En base a estas asociaciones se desarrolla el proceso electoral iraní, siendo posible identificar dos facciones principales en torno a las cuales éstas se ubican: la facción reformista o moderada y la facción conservadora o principista. En líneas generales, la facción conservadora insiste en que el gobierno debe mantenerse fiel a los ideales de la Revolución de 1979 y defender los valores islámicos. La facción reformista, por su parte, considera que hay límites a la implementación de dichos ideales, abriendo la posibilidad de ciertos cambios en pos del interés nacional (Zaccara, 2010).

⁹⁰ El fallecido general Qasem Soleimani pertenecía a las fuerzas Quds, responsable de las operaciones extraterritoriales de la Guardia Revolucionaria Islámica.

Uno de los fenómenos más relevantes del proceso electoral estuvo dado por la merma en la participación de la ciudadanía, siendo de apenas un 42%, la más baja en la historia de la República Islámica de Irán y 20% menos que las últimas elecciones parlamentarias de 2016 (“Confirmaron los dos primeros casos”, 2020). Muchos analistas adjudicaron este hecho al desencanto de la población con los funcionarios del gobierno y a las graves consecuencias que la crisis económica estaría produciendo. Sin embargo, hubo quienes se arriesgaron a deslizar la posibilidad de que el temor provocado por el coronavirus hubiera coadyuvado a la escasa participación. En este sentido, se deben resaltar las declaraciones del Líder Supremo Alí Jamenei, quien incluso denunció de “propaganda enemiga para exagerar la amenaza del coronavirus en el país e intentar disuadir a la gente de ir a votar” (“Confirmaron los dos primeros casos”, 2020).

Desde un primer momento el gobierno iraní restó importancia significativa a los alcances que podía tener el virus, dejando pasar momentos claves para su efectiva contención. Los primeros casos fueron identificados en la ciudad de Qom, capital de la homónima provincia, que cuenta con más de un millón de habitantes, se encuentra a sólo 150 kilómetros de la capital Teherán, es un punto central para la clerecía chiíta y se trata por lo tanto de una ciudad con una gran circulación de personas, por lo que se presentaban numerosos factores que daban el indicio de que la situación podía agravarse.

Las medidas adoptadas

A partir de los primeros casos anunciados el 19 de febrero, día a día se fueron sumando nuevos contagios, así como también decesos provocados por la enfermedad. En apenas unas semanas Irán se convirtió en uno de los epicentros del COVID-19 por la inmensa cantidad de enfermos y de fallecidos. En este sentido, desde algunos medios se manifestó que la alta tasa de mortalidad, que en el momento inicial se ubicó cercana al 20%, era el indicador de que el número de contagios era mucho mayor al que se tenía conocimiento (Fassihi y Gladstone, 2020).

Se presentó además la particularidad de que importantes figuras políticas contrajeron la enfermedad, llegando en algunos casos a perder la vida. La ministra para los Asuntos de las Mujeres y Familiares, Masoumeh Ebtekar, la mujer que posee el cargo más alto dentro del gobierno fue una de las primeras en comunicarlo. A ella se sumaron luego el viceministro de Salud, Iraj Harirchi; el encargado del manejo del coronavirus en la ciudad de Qom, Mohamad Reza Ghadir; el ministro de Herencia Cultural, Artesanía y Turismo, Ali Ashgar Mounesan; el Ministro de Industria, Reza Rahmani, e incluso también se sospechó del vicepresidente Eshaq Jahangiri. El ex comandante de la Guardia Revolucionaria, Farzad Tazari, así como el ex embajador en Siria y ex asesor del canciller Mohammad Javad Zarif, Hossein Sheikholesam, ambos murieron a causa del virus (“El vicepresidente y dos ministros”, 2020).

El día 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia por el coronavirus. Para esa fecha, el número de contagiados en Irán superaba ampliamente los 10.000 y había más de 500 fallecidos, ubicándose en ese entonces en el ranking mundial como el tercer país más afectado. A pesar de ello, el gobierno se mostró reacio a declarar medidas

demasiado restrictivas, como la cuarentena obligatoria, que pudieran ejercer más presión sobre una economía extremadamente frágil, que en el 2019 había caído más de un 9%. Recién el 16 de marzo se comunicó la imposición de un cese parcial de actividades, en el que si bien cerraron mezquitas, escuelas, universidades, parques, y gran parte de los negocios comerciales, se habilitó que los principales motores productivos continuaran trabajando y se apeló a la responsabilidad ciudadana para que permanecieran en sus casas por precaución (Boccacci, 2020). Atendiendo al hecho de que a fines de marzo tendría lugar el año nuevo iraní, el presidente Hasán Rohaní instó a los ciudadanos a evitar visitas a familiares o amigos, en un intento de contribuir a romper la cadena de propagación: "Hay que aprovechar las vacaciones para estar más en casa a fin de cortar la cadena de propagación del coronavirus (...) Vamos a convertir al Noruz en una oportunidad para vencer el coronavirus y no para propagarlo más" ("Rohani urge a cortar", 2020).

Dentro de las medidas adoptadas también estuvieron presentes aquellas destinadas a paliar la situación económica de quienes se vieron imposibilitados de ejercer su trabajo, otorgando una línea de créditos con baja tasa de interés, destinados a obreros de la construcción, trabajadores de temporada, taxistas, vendedores ambulantes y personal de restaurantes, entre otros. Se calcula que alrededor de 3 millones de familias podrían beneficiarse con esta medida (Kabir, 2020).

Hacia el mes de abril el número de muertes a causa del COVID-19 se acercaba a los 4.000 y los contagiados sumaban más de 60.000 personas, lo que demostraba que la situación estaba lejos aún de ser solucionada. A pesar de ello, el régimen iraní, presionado por la profunda crisis económica, anunció un plan para el paulatino levantamiento de las restricciones, a la vez que declaró "por supuesto que no queremos que haya más víctimas, pero al mismo tiempo no queremos que la gente se muera de hambre" (Boccacci, 2020). El protocolo estaba compuesto de tres etapas: la primera de ellas inició el 11 de abril y permitió que pudieran volver a sus puestos de trabajo aquellos sectores con bajo riesgo de contagio, exceptuando de la medida a la capital Teherán, que recién podría hacerlo en la etapa siguiente; la segunda etapa inició el 18 de abril, habilitando la reapertura de industrias catalogadas de alto riesgo; finalmente, la tercera fase aún no ha sido puesta en práctica, ya que contemplaba la reapertura de escuelas, mezquitas, instalaciones deportivas, entre otros lugares públicos.

No obstante, el pasado 3 de mayo se comunicó la decisión de que las mezquitas de aquellas localidades que tienen baja circulación del virus, podrían reabrir sus puertas a los fieles siempre que se respeten los protocolos de higiene. La noticia no sorprende teniendo en cuenta que el 23 de abril inició el mes del Ramadán para los musulmanes, en el que se practica el ayuno, se prioriza la reflexión y oración y su cumplimiento es considerado uno de los pilares de la religión islámica. La fuerte presencia del clero en la República Islámica habría ejercido presión para que el gobierno ceda en la adopción de dicha medida, ya que "muchos no entienden cómo es que bazares fueron abiertos, mientras sus centros de oración permanecen cerrados" (Gómez Ángel, 2020).

Primera aproximación a las consecuencias del COVID-19

La situación está aún lejos de ser controlada en Irán, ya que, si bien han disminuido la cantidad de víctimas y la curva ha ido en descenso, el número oficial de infectados supera los 100.000 y el de fallecidos es cercano a los 6.500. Por el contrario, luego de la implementación del plan de reactivación de actividades, el número de nuevos contagios diarios ha ido en constante aumento, hasta haber alcanzado en el día 7 de mayo un pico de 1.485, lo que representa un 50% más del promedio que se venía observando en las últimas semanas.

A la reapertura de las puertas de las mezquitas, se suma la decisión de abrir las escuelas a partir de 16 de mayo para que puedan desarrollarse los exámenes antes del receso escolar. Ante este panorama, desde el Ministerio de Salud han advertido que, a pesar del levantamiento de algunas restricciones, Irán aún no ha controlado el virus, y tampoco lo hará a menos que se tomen las correctas medidas preventivas y se implemente un plan integral para su aplicación ("Iran's coronavirus cases jump", 2020). En este sentido, aún no se puede determinar si ya se ha alcanzado el pico máximo de contagiados. Si bien el país parecía tener la situación controlada y se había comenzado a implementar el relajamiento de algunas medidas, las cifras de la primera semana de mayo estarían indicando un alarmante aumento del número de casos, que hace sonar las alarmas sobre la posibilidad de un rebrote que obligue nuevamente a poner al país bajo el cese parcial de actividades.

Las consecuencias del coronavirus se han hecho sentir también en las rivalidades al interior del sistema político de la República Islámica. El manejo de la crisis del COVID-19 se ha presentado como una oportunidad para que cada facción busque sacar el mayor rédito político de cara a las elecciones presidenciales del 2021.

El cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica ha intentado capitalizar los errores de la administración Rohani, y se han sumado a las críticas respecto a cómo se subestimó el alcance del virus, incluso cuando gran cantidad de funcionarios habían sido infectados, implementando las medidas de aislamiento demasiado tarde. En este contexto, la estrategia del cuerpo de élite de la revolución ha sido la de intentar reforzar su imagen dentro la sociedad iraní, así como también al exterior, mostrándose dispuestos a ayudar a los más necesitados, distribuyendo fondos para la producción nacional de test y equipamiento para combatir al virus (Tabatabai, 2020). Este último punto representa una cuestión central para comprender los efectos del coronavirus en Irán, y se encuentra entre los principales puntos en conflicto con el gobierno de los Estados Unidos.

El COVID-19 en los vínculos externos

Al momento de hablar de cómo afectó el coronavirus a la República Islámica en su vinculación externa, la tensa y conflictiva relación con los Estados Unidos se hace nuevamente presente. Uno de los puntos más polémicos estuvo relacionado con las consecuencias que tuvieron las sanciones impuestas por los norteamericanos en lo que respecta al acceso por parte de los servicios de salud iraníes a equipamiento sumamente necesario para

combatir al virus, como respiradores, test, máscaras y medicamentos. El ministro de Relaciones Exteriores, Mohamad Javad Zarif, llegó incluso a denunciar terrorismo médico por parte del gobierno de Donald Trump, alegando que el bloqueo de los recursos financieros imposibilita el acceso a recursos médicos, lo que podría llevar a una catástrofe humanitaria en el marco de la pandemia ("Irán denuncia el terrorismo médico", 2020).

Por su parte, el presidente norteamericano declaró en una conferencia de prensa que, en el caso de que Irán precisara de su ayuda para enfrentar la dramática situación, estarían dispuestos a hacerlo siempre que lo pidan, dando a entender que el levantamiento de sanciones se produciría solo luego de un proceso de negociación en el que Irán ceda ante algunos pedidos de los Estados Unidos. La imposibilidad de arribar siquiera al punto de partida de la negociación queda demostrada con el hecho de que, desde el lado iraní han declarado que solo estarían dispuestos a iniciar conversaciones una vez que las sanciones hayan sido suspendidas. A pesar de encontrarse en un punto crítico para su economía, ha quedado claro que el régimen iraní no está dispuesto, al menos por el momento, a ceder ante la estrategia de máxima presión de Washington.

Sin embargo, la República Islámica debe buscar otras alternativas que le permitan paliar las terribles consecuencias que las sanciones están causando a su economía, que sumado a la pandemia por el COVID-19, se ha convertido en el combo perfecto para hacer tambalear al régimen de los Ayatollah. Es por ello por lo que, el canciller iraní anunció a mediados de marzo que el país había recurrido al Fondo Monetario Internacional, organización multilateral que no le presta dinero desde 1962, para ser incluido dentro de los países que recibirían ayuda a causa de la pandemia, a través del instrumento de Financiación Rápida, solicitando un monto de aproximadamente 5.000 millones de dólares. En esta cuestión, Irán también puede sufrir los embates de la rivalidad con los Estados Unidos, quienes ya anunciaron que no avalarán que Irán, ni tampoco China, tengan acceso a esta herramienta (Lawder y Shalal, 2020).

Cabe destacar que numerosas personalidades internacionales han exigido al gobierno norteamericano el levantamiento de sanciones. Uno de los más fervientes pedidos provino de un grupo de 24 diplomáticos, incluidos cuatro ex secretarios generales de la OTAN, quienes urgieron a Donald Trump para que cesen las sanciones sobre Irán en lo que respecta a la importación de suministros médicos y alimentos, por perjudicar el trabajo de quienes combaten al coronavirus. Dicha solicitud contó también con el apoyo de Federica Mogherini, ex alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ("Former world officials call on US", 2020).

Reflexiones finales

El régimen iraní se enfrenta a uno de sus peores momentos desde 1979, aquejado por una profunda y grave crisis económica producto de las sanciones impuestas por los Estados Unidos, la pandemia por el COVID-19 vino a sumar complejidad a una delicada situación interna. El número de víctimas fatales y contagios han ido in crescendo desde el mes de febrero de 2020, hasta alcanzar cifras devastadoras, que ubican a Irán entre los países más afectados a nivel mundial.

La tensión con los Estados Unidos, presente desde los inicios de la República Islámica, no ha hecho más que crecer durante todo el gobierno de Donald Trump. La pandemia no ha supuesto un relajamiento en este tipo de enfrentamientos, sino que, por el contrario, ha sido un condimento más para acelerar la conflictividad de la relación. La estrategia de máxima presión no parecería estar funcionando, ya que desde Irán rechazan tajantemente la renegociación de un acuerdo firmado y acordado por todas las partes, y por lo tanto exigen el levantamiento de sanciones antes de acercarse al diálogo.

Sin embargo, la situación al interior de Irán se ha complejizado cada vez más, lo que hace sospechar cuánto tiempo más podrá mantener una actitud tan intransigente. Los reclamos de la sociedad, tremendamente aquejada por la crisis económica, a lo que se han sumado reclamos de índole política, de una ciudadanía cada vez más desencantada con sus líderes, han ido socavando la estructura de poder sobre la que se apoya el régimen, que está urgido de buscar alternativas para asegurar su permanencia.

La pandemia del COVID-19 representa un nuevo obstáculo que los líderes iraníes deben enfrentar en el medio de una situación de por sí conflictiva. Hasta el momento, parecieran no haber dimensionado la gravedad del virus y cómo podría empeorar las condiciones económicas y sociales de una ciudadanía que empieza a sentir los efectos de años y años de sanciones internacionales y de erradas políticas internas, pudiendo convertirse en factores desestabilizantes. En este sentido, la pandemia abre un nuevo frente para el gobierno, que deberá medir cada movimiento para sobrellevar la situación y salir lo menos afectado posible, en el marco de una cada vez más presente y profunda rivalidad con los Estados Unidos.

Referencias bibliográficas

- Boccacci, J. M. (18 de abril de 2020). Irán: enfrentar el coronavirus con el lastre de Estados Unidos. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/260401-iran-enfrentar-el-coronavirus-con-el-lastre-de-estados-unido>
- Confirmaron los dos primeros casos de coronavirus en Irán. (19 de febrero de 2020). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/19/confirmaron-los-dos-primeros-casos-de-coronavirus-en-iran/>
- Deutsch, V. (2019). La evolución del vínculo entre Irán y América Latina en el Siglo XXI: de la alianza anti sistema a la moderación. En Lorenzini, M. E. y Ceppi, N. (Eds.) *Zooms sudamericanos: agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI*. Rosario, UNR editora.
- El vicepresidente y dos ministros de Irán se contagiaron y los muertos llegan a 354. (11 de marzo de 2020). *Telam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202003/439788-el-vicepresidente-y-dos-ministros-de-iran-se-contagiaron-y-los-muertes-llegan-a-354.html>
- Fassihi, F. y Gladstone, R. (27 de febrero de 2020). Iran Vice President Is One of 7 Officials to Contract Coronavirus. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2020/02/27/world/middleeast/coronavirus-iran-vice-president.html>

- Former world officials call on US to ease Iran sanctions to fight Covid-19. (6 de abril de 2020). *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/06/former-world-officials-call-on-us-to-ease-iran-sanctions-to-fight-covid-19>
- Gómez Ángel, C. (28 de abril de 2020). Un comienzo de Ramadán marcado por la presión para abrir las mezquitas. *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/20200428-ramadan-mezquita-cierre-covid19>
- Irán denuncia que el "terrorismo médico" de EEUU está causando una "catástrofe humanitaria" en el país. (30 de marzo de 2020). *Europapress*. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-denuncia-terrorismo-medico-eeuu-causando-catastrofe-humanitaria-pais-20200330171430.html>
- Irán plantea el levantamiento progresivo de las medidas tras superar los 4.000 fallecidos. (8 de abril de 2020). *Europapress*. Recuperado de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-supera-4000-fallecidos-coronavirus-20200408121312.html>
- Iran's coronavirus cases jump 50% three weeks after country reopens (7 de mayo de 2020). *Al-Monitor*. Recuperado de <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/05/iran-coronavirus-covid19-cases-jump-reopen-economy.html>
- Iran says pandemic will not force talks with the US. (20 de abril de 2020). *Al-Monitor*. Recuperado de <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/04/iran-pandemic-coronavirus-covid19-talks-us-trump.html>
- Kabir, M. (5 de marzo de 2020) Irán en tiempos de coronavirus. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de: <https://www.eldiplo.org/notas-web/37253/>
- Lawder, D. y Shalal, A. (2020) EEUU podría frenar enorme inyección de liquidez del FMI por Irán y China. *Reuters*. Recuperado de <https://lta.reuters.com/articulo/fmi-bancomundial-deg-idLTAKCN21X2PL-OU5LT>
- Molteni, A. (27 de abril de 2020) La reacción del medio oriente ante la crisis del coronavirus. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.ar/2020-04-la-reaccion-del-medio-oriente-ante-la-tesis-del-coronavirus/>
- Pompeo, Michael (2018). Confronting Iran. *The Trump's Administration's Strategy*. Foreign Affairs. Volumen 97. N°6, 60-72.
- Rohani urge a cortar la cadena de propagación del coronavirus. (11 de marzo de 2020). *HispanTV*. Recuperado de <https://www.hispantv.com/noticias/social/451166/iran-rohani-covid-coronavirus-lucha>
- Tabatabai, A. (2020). Iran's Revolutionary Guards Play Politics With the Coronavirus. *Foreign Affairs*. Recuperado de https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2020-04-29/irans-revolutionary-guards-play-politics-coronavirus?utm_medium=social&utm_campaign=tw_daily_soc&utm_source=twitter_posts
- Zaccara, L. (2010). La política exterior de Irán, de Jomeiní a Ahmadineyad (1979-2009): un análisis de la composición de las élites y unidades de decisión (tesis doctoral), Universidad Autónoma de Madrid.

La pandemia en un Estado erosionado: el arribo del COVID-19 a Siria y las capacidades estatales para afrontarlo

Nicolás Alesso⁹¹

Introducción

Como sostiene O'Donnell, "el Estado es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada" (1977, p. 23). Su dominación no se supedita solamente a ejercer coerción sobre los habitantes que le asignaron tal función, sino también al control de recursos dentro de ese territorio. Este control es el que garantiza la supervivencia y desarrollo del Estado y, por ende, de la sociedad. Por tal motivo, la capacidad de desplegar recursos dependerá además de la autonomía que posea para hacerlo.

La capacidad estatal se define como la aptitud del Estado para alcanzar los fines que se le asignan (Bertranou, 2015). Dicho de otro modo, es el conjunto de habilidades emanadas de su autoridad y legitimidad dentro del territorio, en conjunto con la gestión de sus recursos para organizarse y desplegar acciones en pos de lograr determinados resultados: hacer, innovar, responder, permitir, impedir o solucionar. Dichas acciones se relacionan con tres elementos condicionantes de las capacidades estatales. En primer lugar, los recursos del Estado son relativamente escasos en contraste con la inmensa diversidad de necesidades que una sociedad puede tener a lo largo del tiempo. Relativo a ello, y en palabras de Bertranou (*ibid.*, p. 41), "el marco histórico-temporal" define la contingencia de los objetivos, aunque esta no es suficiente. En tercer lugar, el abordaje de la contingencia con recursos relativamente escasos depende de la gestión de los responsables de la toma de decisiones. Por ello, las capacidades estatales consisten en las posibilidades que un Estado tiene para desplegar soluciones más o menos efectivas entre sus habitantes, teniendo como variable las decisiones de los responsables del gobierno.

Respecto al Estado sobre el cual es puesto el interés en este trabajo, el régimen sirio se apoya en tres pilares fundamentales: el Partido Baaz Árabe Socialista, las fuerzas armadas y la élite de la facción alawita⁹² (Al-Mustafa,

⁹¹ Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestrando en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: alessonicolas@gmail.com

⁹² Brevemente, el alawismo es una rama del islam chií, cuyo origen está en las enseñanzas de Abu Shu'ab Muhammad Ibn Nusayr, discípulo del décimo Imam, en el siglo IX. Los alawitas, si bien reconocidos como musulmanes por el Ayatollah Khomeini, son considerados como una secta por el islam sunita, corriente a la cual

2020). De esta forma, la toma de decisiones está enmarcada por la rigidez de las instituciones (Kissinger, 2016) y sus elementos constitutivos, lo que explica la tendencia histórica a priorizar ciertos intereses partidarios por sobre la construcción de consensos, mecanismos autocráticos por sobre innovaciones -o reformas- democráticas y la inequidad arbitraria en la posibilidad de acceso a los recursos. En tiempos de pandemia, y aún en la coyuntura en la que la población siria se encuentra inserta, esta rigidez no se verá reformada.

Por tanto, este breve documento abordará el arribo de la pandemia producida por el virus COVID-19 a Siria, el contexto de este país, las capacidades de contingencia del gobierno central para ejecutar políticas con el objetivo de controlar su desarrollo y minimizar sus consecuencias, así como las primeras decisiones destinadas a lograrlo. En este sentido, se argumenta que la gestión de la pandemia y sus consecuencias no es la mayor prioridad para el gobierno sirio a nivel nacional, no sólo por los escasos recursos para afrontarla, sino también debido al interés de continuar presionando sobre los frentes rebeldes con el fin de recuperar el control territorial.

Siria: Estado erosionado, fuerzas en pugna y control territorial

A modo de resumen, a partir de la represión de las protestas de marzo de 2011 por parte del gobierno de Bashar al Asad, luego enmarcadas en los movimientos conocidos como Primavera Árabe, el descontento social y los intereses políticos de distintas facciones convergieron en enfrentamientos armados con Damasco. A pesar de los intentos de apaciguar las tensiones -por ejemplo, a través del otorgamiento de ciudadanía a la población kurda de la gobernación de Hasaka o la reforma constitucional de 2012-, la guerra civil se desató ese año. Al día de hoy, el control sobre el territorio sirio continúa en proceso de reconfiguración debido a los enfrentamientos y movimientos que se dan entre las múltiples facciones con sus respectivos brazos armados-reunidos en distintos grupos y subgrupos según el tiempo y la región-, el gobierno central sirio y las naciones que intervienen a favor de alguna de las partes y/o en contra de otra: Arabia Saudita, Turquía, Irán, Estados Unidos, Rusia e Israel⁹³. Además, deben incluirse las distintas organizaciones terroristas involucradas; actualmente, las más reconocidas por su actividad son Tahrir al-Sham, Hezbollah y Estado Islámico de Irak y el Levante -o EI-.

En estos nueve años, la guerra ha provocado cambios de control de distintas zonas y comunidades por parte de los bandos involucrados. Estas continuas sustituciones superpuestas no sólo han traído batallas constantes, sino también la muerte de civiles, pérdida de infraestructura y, una vez

pertenecen dos tercios de la población siria. Los alawitas, históricamente relegados y perseguidos en Siria, comenzaron a ser actores nodales en el poder y el ejército con el golpe de Estado de Hafez al Asad (profeso alawita y padre del actual presidente) en la década de 1970. Para mayor profundidad acerca del ascenso al poder de los alawitas y su rol político actual, véase Fildis, 2012; y Goldsmith, 2012.

⁹³ Estos, sin mencionar los involucrados en la Coalición Internacional contra Estado Islámico.

tomado el poder por una nueva facción, la persecución o discriminación de la población considerada como amenaza. Comunidades adyacentes a Deir Ez-Zor en el Este, a Hama en el Oeste o a Damasco han sufrido hasta nueve cambios de control territorial hasta ahora (The Carter Center, 2020). Particularmente, las poblaciones que estuvieron bajo control del EI han sido víctimas de sometimientos, éxodos, mutilaciones y asesinatos con espantosa crueldad.

Al día de hoy, el mapa de Siria puede dividirse en cinco regiones según quién detenta el control⁹⁴. Por un lado, el gobierno central de Bashar al Asad controla alrededor del setenta por ciento del territorio, apoyado por Rusia, Irán y, por intermedio de este último, el grupo extremista libanés Hezbollah. En el noreste, la región kurda más grande de Siria, autodenominada Rojavá, es liderada por el Partido de la Unión Democrática y respaldada por las Fuerzas Democráticas Sirias y por Estados Unidos que, a pesar de los anuncios de 2019, continúa con tropas operativas en la zona. El noroeste del país adquiere la figura de un mosaico donde se intercalan posiciones controladas por grupos rebeldes –en su mayoría agrupados en el Frente de Liberación Nacional, aunque mantienen relativa autonomía para operaciones– apoyados por Turquía y Arabia Saudita, y grupos denominados *yihadistas*, de los cuales Tahrir al-Sham mantiene mayor territorio. Ambos bandos, además de luchar contra las tropas de Damasco y el EI, están enfrentados entre sí por el control, particularmente, de la gobernación de Idlib. Las zonas bajo control del Frente de Liberación Nacional se encuentran organizadas bajo la administración del Gobierno Interino Sirio, cuya cúpula tiene también residencia en Turquía, la cual participa activamente en su organización política. Por último, el norte de Siria se encuentra militarmente controlado por Ankara; zona que abarca desde el noroeste de la gobernación de Aleppo hasta la Zona de Seguridad pactada con Rusia en agosto de 2019 dentro del territorio otrora controlado por los kurdos. El Estado Islámico no controla territorios en Siria desde la batalla de Baghuz en marzo de 2019, aunque la cantidad de atentados perpetrados por la organización está creciendo nuevamente este año.

Además de la internacionalización del conflicto, el crecimiento de la inestabilidad en la región, la erosión de las capacidades estatales y los incontables daños materiales y de infraestructura, el resultado del conflicto puede contabilizarse⁹⁵ en más de trescientos ochenta mil muertos, más de seis millones de refugiados y una cifra similar de desplazados internos. Hoy, la pandemia causada por el COVID-19 augura tener consecuencias devastadoras en Siria, especialmente en las zonas donde se concentran los choques armados y en los campos de desplazados internos.

⁹⁴ Esta división no tiene en cuenta ciertos controles políticos coyunturales, como, por ejemplo, aquellas comunidades que, ante las limitadas capacidades estatales de Damasco para proveer soluciones a ciertas necesidades (como defensa, agua y alimentos, etc.), han autogenerado precarias administraciones para conseguir tales fines. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas comunidades drusas en la región de Haurán (Alami, 2018).

⁹⁵ Las cifras de muertos, refugiados, desplazados y los campos donde los últimos residen varían según la fuente. Las presentes son tomadas según SOHR, 2020; UNHCR, 2020; UNOCHA, 2020.

Pandemia, capacidades estatales y decisiones en un Estado erosionado

Este análisis intentará presentar tres variables a considerar. En primer lugar, existe un debate acerca de las diferencias de información entre distintas fuentes en cuanto a cantidad de muertos e infectados. En segundo lugar, la situación según la región y la cooperación o no de los actores territoriales o extraterritoriales. En tercer lugar, específicamente, las capacidades estatales –y sus elementos relacionados– para afrontar la pandemia.

A fines de febrero, Nizar Yazigi –Ministro de Salud de Al Asad– había anunciado que la Agencia Nacional de Noticias Siria⁹⁶ sería la única fuente de información oficial acerca de la situación. El 22 de marzo, el gobierno nacional confirmó el primer caso de infección por COVID-19 en el país. Para fines de mayo, las cifras oficiales comunican menos de sesenta infectados y menos de diez decesos. Sin embargo, estos números son puestos en duda por diferentes organizaciones internacionales, así como medios opositores, que sostienen dos razones principales. Por un lado, se acusa al gobierno de controlar la información, modificando arbitrariamente las cifras (RSF, 2020; Independent 2020; SOHR, 2020; Mustafa, 2020; Tsurkov y Jukhadar, 2020), debido principalmente a que los ánimos de la población dentro de las regiones controladas por Damasco se agiten ante su incapacidad para gestionar la pandemia. Este control de la información aparentemente incluye mecanismos de presión para silenciar a profesionales de la salud. Por otro lado, el acceso de Damasco a datos actualizados sobre el número de contagios de las regiones no controladas por el gobierno nacional resulta difícil más allá de las publicadas por las organizaciones políticas *de facto*, lo que, sumado a las limitaciones para realizar pruebas –por acceso y/o insumos– hace prácticamente imposible conocer el número aproximado de contagios a nivel país (Noticias ONU, 2020; OMS, 2020; RIC, 2020; Gharibah y Mehchy, 2020; Marks, 2020). Además, las cifras publicadas por los grupos que detentan el control de las distintas áreas son sospechadas –hasta ahora, ningún contagio– debido al acceso a kits de pruebas y la continuación de enfrentamientos y escaramuzas. Las comunidades bajo control de grupos terroristas –en mayor medida, Tahrir al-Sham– pueden ilustrarse como un agujero negro en cuanto al acceso de información sobre su situación. Inclusive, países limítrofes han manifestado el arribo de personas contagiadas provenientes de Siria (Alkoutami y Fahid, 2020).

Respecto al potencial origen de personas contagiadas que ingresan a Siria, Irán ocupa el primer lugar, y Turquía el segundo. Si bien Ankara ha superado a Teherán en cantidad de contagios a nivel nacional, el brote en esta última sucedió primero. De todas maneras, el tránsito de fuerzas entre Damasco y Teherán, por un lado, y Alepo y Ankara, por el otro, no se ha detenido a pesar de los anuncios de cierres de frontera. Estas fuerzas incluyen al ejército turco, los grupos paramilitares del Frente de Liberación Nacional, la Guardia Revolucionaria Islámica iraní –y las Brigadas Al-Quds–, miembros de Hezbollah y el Ejército Árabe Sirio. En tercer lugar, la frontera con Irak es tránsito de miembros de milicias con origen o destino a los

⁹⁶ SANA, por sus siglas oficiales.

territorios del Gobierno Regional del Kurdistan. En la frontera con Líbano, al igual que en las demás, el contrabando y el tránsito de refugiados aumentan los riesgos de circulación del virus. Distintos organismos internacionales dependientes de Naciones Unidas (Infobae, 2020), así como el presidente Al Asad (Reuters, 2020), han catalogado que un brote sin control podría ser una catástrofe para el país, y que los riesgos de que suceda permanecen altos.

Según las distintas capacidades que los grupos que detentan el control de las distintas regiones poseen para afrontar la pandemia, estos han tomado medidas similares hacia la población: aislamiento social, educación virtual, cierre de fronteras y suspensión de la mayoría de las actividades productivas y comerciales. Respecto al noroeste del país, los enfrentamientos armados y atentados no han cesado completamente. Turquía es el principal actor que aporta para la gestión de la pandemia en esta región con provisión de insumos médicos, así como paso para la ayuda humanitaria proveniente de Naciones Unidas. En Rojavá, las capacidades de la administración son menores debido a dos variables principales: en primer lugar, la falta de acceso a insumos médicos y kits de pruebas; en segundo lugar, el acceso a recursos vitales –como el agua– han sido interrumpidos en algunas comunidades ya que el suministro depende de otras localidades que hoy se encuentran bajo control militar de Turquía.

Según el análisis realizado por Gharibah y Mehchy (2020), Siria tiene la capacidad de dar atención adecuada a seis mil quinientos pacientes⁹⁷ antes de colapsar y deber tomar medidas de racionamiento. Sin embargo, las unidades de cuidados intensivos no están repartidas de manera equitativa en todo el territorio. Por ejemplo, mientras Damasco tiene alrededor de dos mil, la gobernación de Deir Ez-Zor no tiene ninguna. Se estima que la región que corresponde a Rojavá tiene menos de veinte, y la zona bajo control del Gobierno Interino no más de veinticinco.

Sin embargo, en Siria, el Estado actúa como agente de erosión de sus propias capacidades. En los nueve años de guerra, el noventa por ciento de los 595 ataques que tuvieron como blanco facilidades médicas fueron realizadas por el Ejército Árabe Sirio o sus aliados (PHR, 2020). Producto del conflicto armado, el setenta por ciento de los trabajadores de la salud dejaron el país (Gharibah y Mehchy, 2020), y poco menos de mil perdieron la vida (PHR, 2020). Se calcula que la capacidad del sistema de salud sirio está activa sólo en un cuarenta por ciento (Saeed, como es citado por RIC, 2020) y, hasta el alto al fuego acordado entre Putin y Erdoğan en marzo, el ejército sirio y el ruso bombardearon por meses hospitales y escuelas de las gobernaciones de Idlib y Aleppo.

Además, Damasco ha bloqueado a Rojavá y al Gobierno Interino del acceso a la ayuda humanitaria y suministros otorgados por distintas organizaciones internacionales a través de distintas barreras legales y logísticas (Sekkaire, 2020). Esta decisión afecta en mayor medida a la región kurda, debido a que queda aislada de apoyo hasta tanto la ayuda anunciada por la Organización Mundial de la Salud llegue.

⁹⁷ El cálculo es realizado teniendo en cuenta la cantidad de camas de cuidados intensivos con respiradores en todo el país, el porcentaje promedio mundial de pacientes que necesitan este tipo de asistencias y los tiempos de recuperación.

Respecto los más de seis millones de personas que están en condición de desplazados internos en todo el país, las condiciones de hacinamiento y la falta de acceso a condiciones de higiene y a insumos médicos – especialmente en las áreas no controladas por el gobierno- los hacen la población más vulnerable a un brote imposible de controlar. En los últimos meses, la situación y cifras de los desplazados se ha profundizado. En el Noroeste, alrededor de un millón se añadieron desde diciembre de 2019 producto de la ofensiva del Ejército Árabe Sirio y sus aliados⁹⁸; en el mismo tiempo, al menos sesenta y dos centros de salud fueron cerrados (UNOCHA, 2020). En el Noreste, las personas que huyeron de sus hogares para reubicarse en otras partes desde octubre –debido a las operaciones de las fuerzas de Ankara en la zona- superan las doscientas mil⁹⁹. Actualmente, existen alrededor de 276 campos de desplazados internos formales –no hay números concretos de la cantidad de asentamientos informales-, de los cuales 141 se encuentran bajo control de Damasco, 124 del Gobierno Interino y 11 de Rojavá (UNOCHA, 2014, 2018, 2020). La situación de los refugiados en Siria –principalmente, palestinos dentro de campos de refugiados- es similar.

Otras gestiones del gobierno de Al Asad que merecen ser mencionadas son los pedidos públicos, y a través de Rusia e Irán, de que las sanciones puestas por naciones occidentales –principalmente, Estados Unidos- sean levantadas, cuestión que aún no ha dado frutos.

Conclusiones

Generalmente, los recursos con los que un Estado cuenta para desplegar con el objetivo de cubrir necesidades de la población suelen ser escasos. Ante coyunturas como la actual, y teniendo en cuenta la realidad de Siria, el gobierno de Al Asad comienza a afrontar una pandemia con capacidades sumamente limitadas dentro del territorio controlado por él. Las regiones con gobiernos *de facto* poseen aún menores capacidades para afrontar el brote.

Desde el comienzo de la guerra, Damasco ha adoptado el bloqueo de insumos médicos para las regiones fuera de su control como parte de su estrategia. Así como Ali (2020) sostiene acerca del conflicto en el vecino Irak, en Siria los hospitales se convirtieron en objetivos y campos de batalla. Incluso, Damasco bloquea o estorba la llegada de ayuda proveniente de organizaciones internacionales a las zonas no controladas por el gobierno nacional.

Mientras acciones coordinadas entre los grupos que detentan control sobre Siria podrían favorecer el uso de las capacidades estatales erosionadas por el conflicto, no existen iniciativas por parte de ninguno de los bandos ni de las fuerzas extranjeras involucradas, más allá de la mencionada tregua. Así, las escasas y también divididas capacidades estatales para afrontar la pandemia por COVID-19 incluyen el cuarenta por ciento de los centros médicos funcionando, las dificultades de acceso por parte de la población a

⁹⁸Cifras aproximadas según datos de UNHCR, 2020; Amnistía Internacional, 2020; y UNOCHA, 2020.

⁹⁹Cifras aproximadas según datos de UNHCR, 2019; y Gharibah y Mehchy, 2020.

dichos centros, la falta de suministros médicos generales y kits de pruebas y una economía devastada. Ante este panorama, la población siria en las distintas regiones y campos de desplazados internos se preparan para lo que, de no mediar la colaboración –o, al menos, el no estorbo– y la ayuda internacional, profundizará el desastre humanitario.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Naciones Unidas para Refugiados. (2019, 17 de noviembre). *UNHCR Syria Situation Report for the North East Syria Humanitarian Emergency*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/unhcr-syria-situation-report-north-east-syria-humanitarian-emergency-0>
- Agencia de Naciones Unidas para Refugiados. (2020). *Operations on Syrian Arab Republic*. Recuperado de: <http://reporting.unhcr.org/node/2530>
- Agencia de Naciones Unidas para Refugiados. (2020). *Syria Refugee Crisis Explained*. Recuperado de <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained>
- Agencia de Naciones Unidas para Refugiados. (2020). *Syria Refugee Crisis*. Recuperado de: <https://www.unrefugees.org/emergencies/syria/>
- Alami, M. (2018). Druze communities face a regional decline in influence. *The Washington Institute*. Recuperado de <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/druze-communities-face-a-regional-decline-in-influence>
- Ali, R. (2020). The Iraq War Paved the Way for Coronavirus Catastrophe. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2020-04-23/iraq-war-paved-way-coronavirus-catastrophe>
- Alkoutami, S. y Fahim, K. (2020). Revived by disease. *Carnegie Middle East Center*. Recuperado de <https://carnegie-mec.org/diwan/81755>
- Al-Mustafa, M. (2020). Brother in Arms. *Carnegie Middle East Center*. Recuperado de <https://carnegie-mec.org/diwan/81781>
- Amnistía Internacional. (2020, 11 de mayo). *Syria: UN must not cut vital aid lifeline to north-west amid Russian and Syrian war crimes*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/syria-un-must-not-cut-vital-aid-lifeline-to-north-west-amid-russian-and-syrian-war-crimes/>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, N° 4. 37-59. Recuperado de https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf
- Coronavirus, anticuerpos, Siria... Las noticias del lunes. (2020, 18 de mayo). *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474572>
- Fildis, A. (2012). Roots for Alawite-Sunni Rivalry in Syria. *Middle East Policy*, Vol. XIX, No. 2. Recuperado de: <https://bit.ly/3etFr9W>
- Gharibah, M. y Mehchy, Z. (2020). COVID-19 Pandemic: Syria's Response and Healthcare Capacity. *Conflict Research Programme. Policy Memo*. Recuperado de https://eprints.lse.ac.uk/103841/1/CRP_covid_19_in_Syria_policy_memo_published.pdf

- Goldsmith, L. (2012). Alawites for Assad. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2012-04-16/alawites-assad>
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Barcelona: Debate.
- O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una teoría del Estado. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2020, 6 de febrero). *Northeast Syria Formal and Informal Camp Profiling and Mapping (SYR2001a), Syria, January 2020*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/research-terms-reference-northeast-syria-formal-and-informal-camp>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2020, 5 de marzo). *Recent Developments in Northwest Syria*. Recuperado de: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/stima/document/flash-update-recent-developments-northwest-syria-5-march-2020>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2014, 17 de septiembre). *Syrian Arab Republic: Cross-border operation from Turkey - Humanitarian Snapshot*. Recuperado de https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/TUR_HumanitarianSnapshot_crossborder_140917_Final.pdf
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2018, 3 de mayo). *IDPs in Tented Settlements and Collective Centers, South Syria: Dar'a, Quneitra, As-Sweida, and Rural Damascus governorates, December 2017 - February 2018*. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/idps-tented-settlements-and-collective-centres-south-syria-dar-quneitra>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2020, 4 de abril). *Recent Developments in Northwest Syria*. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nws_flash_update_20200424.pdf
- ONU advierte indicios de tragedia en Siria por coronavirus. *Infobae*. (2020, 30 de abril). Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/04/30/onu-advierde-indicios-de-tragedia-en-siria-por-coronavirus/>
- Organización Mundial de la Salud (2020). *COVID-19 Response Update No. 2*. Recuperado de <https://bit.ly/2B32PMS>
- Reporteros Sin Fronteras. (2020). *Middle East governments clamp down on coronavirus coverage*. Recuperado de <https://rsf.org/en/news/middle-east-governments-clamp-down-coronavirus-coverage>
- Rojava Information Center. (2020, 25 de marzo). *Interview: World Health Organization Syria rep. on coronavirus in North and East Syria*. Recuperado de <https://rojavainformationcenter.com/2020/03/interview-world-health-organization-syria-rep-on-coronavirus-in-north-and-east-syria/>
- Sekkaire, S. (2020). Planning for an international response to covid-19 in Northern Syria. *Centre for Global policy*. Recuperado de <https://cgpolicy.org/articles/planning-for-an-international-response-to-covid-19-in-northern-syria/>
- Syrian Observatory for Human Rights. (2020). *COVID-19 Response Update No. 03*. Recuperado de <https://www.syriahr.com/en/?p=164801>

- Syrian Observatory for Human Rights. (2020, 15 de marzo). *Syrian Revolution NINE years on: 586,100 persons killed and millions of Syrians displaced and injured*. Recuperado de: <https://www.syriahr.com/en/?p=157193>
- Syria's Assad warns of 'catastrophe' if coronavirus cases spike. *Reuters*. (2020, 4 de mayo). Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-syria-assad/syrias-assad-warns-of-catastrophe-if-coronavirus-cases-spike-idUSKBN22G25J?il=0>
- The Carter Center (2020). Analyzing Shifts in Territorial Control within Syria Offers Glimpse of Future Challenges. Recuperado de https://www.cartercenter.org/news/features/p/conflict_resolution/syria-mapping-shifts-in-territorial-control.html
- Tsurkov, E. y Jukhadar, Q. (2020). Ravaged by war, Syria's health care system is utterly unprepared for a pandemic. *Middle East Institute*. Recuperado de <https://www.mei.edu/publications/ravaged-war-syrias-health-care-system-utterly-unprepared-pandemic>

AMÉRICA LATINA

Política internacional latinoamericana, cambios de ciclo y agenda regional en la coyuntura de pandemia

Eva Pignatta¹⁰⁰

América Latina ha transitado en las últimas tres décadas por diferentes ciclos políticos con características y, en términos generales, aires de época singulares: el fin de la guerra fría con el reacomodo en clave de globalización neoliberal y alineamiento en los noventa; el giro a la izquierda junto al auge de los precios de los *commodities* traccionado por China y la búsqueda de diversificación con horizontes de mayor autonomía en la primera década del siglo XXI; y un giro a la derecha en el trayecto de la segunda década del siglo XXI que, aun cuando se presentó como reparador, mostró tempranamente impugnaciones tanto en las urnas como en la ola de protestas que experimentaron varios países de la región. La pandemia de la enfermedad por COVID-19 configura una coyuntura crítica que a las tendencias recientes le añade una suma de interrogantes de diferente orden en torno hacia dónde transita la región y el mundo en general. Concebir los acontecimientos y procesos recientes como parte de una coyuntura crítica supone asumir que estamos en un período histórico en el que tienen lugar cambios significativos —con distintas formas en diferentes países u otras unidades de análisis— y que a su vez produce una serie de legados distintivos (R. Collier y D. Collier, 1991).

Si bien partimos desde una perspectiva politológica y de Relaciones Internacionales, la coyuntura latinoamericana a la sombra de la expansión de la pandemia mundial puede ser analizada desde múltiples aristas. Además, la política internacional latinoamericana concierne a diversos actores con políticas exteriores cambiantes, a correlaciones de fuerza influidas por variables de diverso orden —con peso significativo de las de tipo sistémica en función de la condición periférica de la región— y a agendas en permanente, aunque no invariable, disputa.

En este marco, a fin de aportar al análisis de las repercusiones de la pandemia en la agenda de la política internacional latinoamericana, en las siguientes líneas se hilvanan algunos puntos de partida sobre el escenario regional con las tendencias recientes de la política latinoamericana y, a su turno, se esbozan algunos ejes en clave de preguntas y respuestas tentativas o provisorias —y no de certezas— en esta siempre contingente realidad.

¹⁰⁰Dra. en Relaciones Internacionales y Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: evapignatta@gmail.com

En función de lo mencionado, para abordar la política internacional en nuestra región en tiempos de pandemia y frente a los desafíos que se presentan y nos interpelan es menester realizar un balance sobre el devenir reciente en los que condiciones materiales, ideas e instituciones interactúan de forma recíproca y sin determinismos (Cox, 1986), con la necesaria articulación de lo internacional, lo regional y lo estatal entendidos como niveles de análisis relacionados.

En Latinoamérica las décadas de 1990 y 2000 resultan contrapuestas (Sader, 2009), discrepantes en sus correlaciones de fuerzas y orientaciones políticas e incluso antagónicas en cuanto a los enfoques que se priorizaron para responder a diversos temas de la agenda regional. Mientras que en la década del noventa el *zeitgeist* que se respiraba en la región era tributario del auge del neoliberalismo, el comienzo del nuevo siglo se cobraba la crisis del modelo neoliberal y su consecuente impugnación y/o crítica alentaba el inicio de un itinerario descrito como de giro a la izquierda o cambio político. Lo propio y característico de este giro fue objeto de distintas lecturas y debates, pero lo que interesa en este punto destacar es el relieve de los cambios, los cuales supusieron la conformación de una atmósfera diferente a la de la década anterior.

El mapa político de la región en la primera década del siglo XXI incluyó una mayoría de gobiernos progresistas que, con elementos en común y diferencias en términos programáticos y de implementación de políticas (Moreyra, Raus y Gómez Leyton, 2008), buscaron diversificar sus vínculos y ajustaron o modificaron sus estrategias de vinculación con la potencia hegemónica: mientras que los modelos de acoplamiento parecían perder vigencia y atractivo, se multiplicaron las estrategias asociadas a un horizonte de búsqueda de mayor autonomía. El pasaje del alineamiento a un regreso de la autonomía como horizonte de política exterior coincidió con el pasaje del Consenso de Washington al Consenso de los *Commodities* en términos de Svampa (2017). A esto se sumaba el predominio de ciertas percepciones que resultaban alejadas –sino antagónicas– a las que dominaron en la década de los noventa en lo referido a temas de agenda interna, externa e *interméstica*: el rol del Estado y el vínculo Estado-Mercado, las políticas sociales, desarrollo y ambiente, los modelos de integración y cooperación, entre otras relevantes cuestiones.

La idea de agenda refiere a una serie de asuntos públicos y prioritarios que son de interés para un conjunto de actores. En el caso de la agenda regional estos actores son los Estados latinoamericanos especialmente, pero no de forma única en la medida que estados extra regionales, instituciones regionales y actores no estatales –movimientos sociales nacionales y trans nacionales, redes de influencia, organizaciones de la sociedad civil, comunidades epistémicas, entre otros– inciden y se involucran en el establecimiento de la misma. Si tomamos como referencia las definiciones de agenda gubernamental desarrolladas en el ámbito del análisis de las políticas públicas para adaptarlo a la agenda regional, podemos señalar, en términos generales, que su establecimiento contempla como sus puntos principales el decidir sobre qué decidir y cómo decidir (Hogwood y Gunn, 1984). Esto supone seleccionar y ordenar el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos sobre los que se considera que se debe actuar (Aguilar Villanueva, 1993).

A su vez, los nexos y las interconexiones entre los diversos tipos de agenda –por ejemplo entre la agenda pública y la agenda de gobierno¹⁰¹– resultan relevantes al considerar la agenda regional en tanto la misma, por un lado, puede ser precedida, proyectada o incluso determinada por las agendas de los estados/gobiernos que forman parte de la región. Por otro lado, las agendas nacionales pueden ser influenciadas por las preocupaciones y prioridades regionales. En consecuencia, las distintas agendas pueden presentar coincidencias y diferencias en mayor o menor medida y esto no es inocuo: pareciera que cuantas más discrepancias hay entre la agenda regional y las agendas nacionales, se registran mayores niveles conflictividad y dificultades para encontrar denominadores comunes a fin de diseñar acciones y políticas regionales. Simultáneamente, un dato que no se puede eludir es que el devenir de la agenda regional cristaliza en buena medida la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política regional.

En la primera década del siglo XXI la agenda regional fue reconfigurada con cierta distancia del panamericanismo impulsado por EEUU en los años noventa y a partir de la incorporación de perspectivas influidas por tres órdenes de cuestiones: un orden internacional en transición, las orientaciones políticas predominantes en la región y las propias agendas nacionales/intermésticas. En lo relativo a la primera cuestión, el escenario internacional incluía cuestionamientos a la supremacía de EEUU, el “ascenso del Sur” (PNUD, 2013) y particularmente el ascenso de China con el consecuente corrimiento del eje de poder de Occidente a Oriente, el creciente activismo de las potencias emergentes como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el incremento de los precios de las materias primas que daría origen al denominado *boom* de los precios de los *commodities*. En segundo lugar, en lo referido a la dimensión regional un dato insoslayable fue el predominio y la simultaneidad de gobiernos progresistas producto del descontento de los electorados con el desempeño de los gobiernos neoliberales del período anterior; esto sumado a la existencia de liderazgos regionales que articularon políticas y proyectos regionales resultan clave para la definición de la agenda regional en este período. En tercer lugar, a nivel nacional –y lindando lo interméstico– se pueden mencionar, sin hacer una lista taxativa, los siguientes elementos: un reposicionamiento del Estado *vis a vis* el mercado, el aumento y sostenimiento de los niveles de empleo, la ampliación de las políticas sociales y particularmente de las políticas de transferencia de ingreso condicionadas, el extractivismo en una nueva clave, entre otros.

En aquel escenario la agenda regional se forjó a la luz de la agenda heredada de los años noventa, pero con una serie de cambios tanto en torno a la jerarquía y los enfoques de los temas preexistentes como por la incorporación de nuevos temas y la supresión o pérdida de relevancia de otros. Las decisiones sobre qué decidir y cómo decidir implicaron la continuidad de temas estructurales para la región —regionalismo, concertación, democracia, desarrollo y ambiente, seguridad, por mencionar algunos—, pero filtrados y enfocados con otras perspectivas, con la impronta que los gobiernos progresistas lograron imponer en las relaciones

¹⁰¹Véase: Cobb y Elder (1986); Aguilar Villanueva (1993).

internacionales latinoamericanas de esos años (Busso, 2018). Para ejemplificar esta modificación, tres temas de la agenda regional son referidos brevemente: el regionalismo, la defensa de la democracia y, por su relevancia en el escenario de pandemia, las iniciativas regionales en materia de salud. El regionalismo fue percibido e implementado bajo un nuevo enfoque que implicó la pérdida de peso de la modalidad de “regionalismo abierto” frente al regionalismo pos hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) y que tuvo su correlato empírico en iniciativas diversas como Unasur, Celac, ALBA así como en el relanzamiento del Mercosur. Por otra parte, la defensa de la democracia y la mediación en conflictos desde ámbitos multilaterales continuó como asunto de la agenda, pero con una creciente marginación de las propuestas panamericanistas —OEA— para poner en valor instancias subregionales latinoamericanas o sudamericanas¹⁰². En lo relativo a las iniciativas regionales en materia sanitaria cabe señalar que su incorporación tiene sus antecedentes históricos previos al siglo XXI. En particular el Mercosur cuenta desde los años noventa con una reunión sectorial de Ministros de Salud del Mercosur (RMS) a fin de armonizar las políticas de salud de los Estados Partes y Asociados. Además, existe el Subgrupo de Trabajo N° 11, un foro técnico destinado a homologar las normativas nacionales que faciliten la libre circulación de bienes, personas y servicios dentro del bloque. La Unasur, por su parte, creó el Consejo Suramericano de Salud (Unasur Salud) que proponía “consolidar Suramérica como un espacio de integración en salud que contribuya a la salud para todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de Mercosur, ORAS-CONHU, y OTCA”¹⁰³. Bajo el Consejo Suramericano de Salud se estableció el Instituto Sudamericano de Gobierno de la Salud (ISAGS) como espacio de reunión de expertos¹⁰⁴.

En el derrotero de la segunda década del siglo XXI nos encontramos con el repliegue de los gobiernos progresistas y la avanzada de gobiernos liberales-conservadores catalogados por algunos analistas como parte de

¹⁰² Un ejemplo fue la crisis de marzo de 2008 originada por el bombardeo colombiano al territorio ecuatoriano y el rol activo que desempeñó el Grupo de Río. Otro ejemplo es la crisis boliviana desencadenada en septiembre de 2008. En esta oportunidad el activo involucramiento subregional a través de la Unasur estuvo motorizado en gran medida por la conflictiva relación entre EEUU y Bolivia. A estos dos casos se agrega el del intento de golpe de estado en Ecuador en 2010. Consecuencia de este evento en la IV Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur de 2010 en Georgetown se debatió sobre la incorporación de una cláusula democrática y se aprobó el *Protocolo adicional al tratado constitutivo de Unasur sobre compromiso con la democracia*.

¹⁰³ Este Consejo había desarrollado un plan quinquenal que contenía cinco áreas de trabajo: 1. Red Suramericana de Vigilancia y Respuesta en Salud; 2. Desarrollo de Sistemas de Salud Universales; 3. Acceso Universal a Medicamentos; 4. Promoción de la Salud y acción sobre los determinantes de la Salud; 5. Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos (Unasur, 2010).

¹⁰⁴ Su trabajo brindó importantes aportes de investigación para los procesos de toma de decisiones de los ministerios de Salud de los países miembros, así como para la formulación de políticas comunes en respaldo a las negociaciones internacionales (Riggirozzi, 2017).

una nueva derecha y por otros como parte de una restauración conservadora. La llegada de Mauricio Macri al poder en Argentina en 2015 suele ser señalada como una fecha simbólica que marcaría el inicio de este giro que ya contaba con antecedentes —golpe en Honduras en 2009 y el desplazamiento de Lugo a través de un juicio político *express* en Paraguay— y que fue continuado por el *impeachment* contra Dilma Rousseff, la derrota de Evo Morales en el referendo sobre la posibilidad de reelección, la elección de Piñera como presidente por segunda vez, el viraje de Lenin Moreno y las victorias electorales de Jair Bolsonaro e Iván Duque en 2018. Si bien este giro político, al igual que su antecesor, no fue homogéneo —y en este sentido lo evidencia la victoria de AMLO en México contrariando, de alguna manera, las tendencias regionales—, sí marcó su impronta en el devenir regional reciente y en la agenda regional contemporánea.

Este escenario de giro a la derecha vino precedido por la presencia de una serie de factores que incrementaron la vulnerabilidad de la región y simultáneamente debilitaron a los oficialismos: la caída de los precios de las materias primas y sus consecuencias al interior de los estados de la región que incluyó el deterioro de las balanzas fiscales y cierto estancamiento de las mejoras sociales que se venían desarrollando, entre otras cuestiones. A este panorama se sumaron otros elementos: la crisis en el mundo desarrollado, el cuestionamiento del gobierno de Trump al multilateralismo liberal, las disputas cada vez más significativas entre EEUU y China y cierto desencanto con la cooperación Sur-Sur. En la dimensión regional, se registró la pérdida de liderazgos regionales con capacidad de vehiculizar proyectos políticos y temas de agenda —como lo ensayaron Brasil con Lula y Venezuela con Chávez— al mismo tiempo que retrocedieron las opciones de política exterior desafiantes u opositoras a Washington de cara a políticas exteriores de mayor alineamiento a dicho poder, aunque autodefinidas como “pragmáticas” y “desideologizadas” (Sanahuja y Comini, 2018). Las crisis políticas y las protestas que estallaron el año pasado en Haití, Honduras, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Chile expresaron un profundo descontento social, demandas ciudadanas sin respuestas estatales, pobreza, vulnerabilidad y desigualdad. Este escenario junto a la derrota electoral de Macri abrieron interrogantes acerca de los alcances de este giro y favorecieron las hipótesis que consideran este período como un intervalo, un repliegue temporario y no un fin de ciclo para el progresismo.

En suma, la agenda regional se construyó a la luz de una serie de elementos relacionados, pero analíticamente identificables en los ámbitos internacional, regional y estatal. Así, las decisiones sobre qué y cómo decidir —elementos centrales del establecimiento de la agenda— parecieron orientarse bajo la lógica de las preferencias de Washington y se organizaron, por una parte, en torno a la pérdida de prioridad de la agenda del regionalismo pos liberal y favoreciendo los asuntos de liberalización comercial materializados, por ejemplo, en la Alianza del Pacífico y, por otra parte, colocando la crisis de Venezuela al tope de la agenda e incluyendo la creación del Grupo de Lima para impulsar su solución.

Con relación a la primera cuestión mencionada, el desmantelamiento de Unasur es un ejemplo empírico claro. El organismo que estuvo integrado por 12 países fue abandonado a raíz de diferencias político-ideológicas por gran parte de sus miembros durante 2018. Entre ellos estaban Argentina,

Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Ecuador a los que en 2020 se sumó Uruguay luego de la derrota del candidato por la presidencia del Frente Amplio por un pequeño margen. El abandono de la CELAC anunciada por Brasil en enero de este año es otro elemento que da cuenta de un regionalismo roto, mientras que el Prosur como sustituto no logra anclaje, dinamismo ni estructura. De esta manera, el predominio de gobiernos liberales-conservadores no solo implicó la desarticulación de regionalismo que, con sus limitaciones y críticas, configuró un espacio para el diálogo, la cooperación y la solución de conflictos, sino también la imposibilidad de generar mínimos denominadores comunes para converger en una agenda de temas compartidos, aunque en disputa. Asimismo, esto significó el abandono de la agenda sanitaria que la Unasur contemplaba a través del accionar del Consejo Suramericano de la Salud y del grupo de expertos reunido en el ISAGS.

Por su parte, la crisis venezolana y la búsqueda de una solución que contemple como condición *sine qua non* la salida de Maduro permeó al regionalismo de la Unasur y alentó un accionar de la OEA que incluyó medidas que sientan un preocupante antecedente y se alejan de las tradiciones y nociones básicas del Derecho Internacional Público en la región: permitir que Guaidó como presidente autoproclamado, pero sin ejercer la autoridad en el territorio, sea reconocido como representante de Venezuela en el Consejo Permanente del organismo y convocar al TIAR — instrumento propio de la Guerra Fría— para sancionar a Venezuela y, eventualmente, poder recurrir incluso a la fuerza.

En este difícil escenario, la pandemia por COVID-19 ingresó en la agenda regional latinoamericana. La reacción y respuesta de América Latina fue heterogénea y descoordinada. Sin hacer un listado cerrado podemos mencionar diferencias en relación con: la definición de la crisis y su gravedad, la intensidad de las medidas de distanciamiento social ensayadas, los niveles de aceptación y credibilidad de estas medidas, cuestiones relativas a los sistemas de salud como las capacidades de tests y de respuesta sanitaria, las medidas de estímulo a la economía y de protección a los sectores más vulnerables, entre otras cuestiones que se desprenden de esta pandemia. Sobresale en este punto cómo la crisis en buena medida coloca a los estados nacionales en un rol preponderante y pone de relieve la crisis de multilateralismo no solo en Latinoamérica sino también en la dimensión internacional. Relacionado con esto último, asoma la pobre coordinación regional para el abordaje de la enfermedad en una coyuntura de fragmentación, grave debilitamiento de los mecanismos de integración y concertación y desmantelamiento de la agenda programática (Herrero y Lombardi Bouza, 2020).

A modo de cierre nos preguntamos acerca de cuáles son/serán algunos de los legados que esta coyuntura crítica nos imponga. A modo provisorio nos detenemos en cuatro cuestiones.

1- Las condiciones del regionalismo y multilateralismo regional:

La pandemia puso en evidencia una coordinación limitada entre los estados de la región desde los ámbitos multilaterales. Las instituciones específicas de la Unasur —como el Consejo Suramericano de Salud y el ISAGS que venían trabajando en una dirección que hoy resultaría valiosa— quedaron truncas. El Mercosur intenta lograr mayores niveles de cooperación y

coordinación; la CELAC también se lo propone, aunque dada su laxitud y la ausencia de Brasil, los alcances de su acción desde el inicio resultan acotados. Por su parte, la OEA durante las primeras semanas de la pandemia estuvo más concentrada en su proceso electoral para el cargo de la Secretaría General en el que Luis Almagro finalmente consiguió la reelección, esta vez con un apoyo muy mermado y con una importante crítica a la realización del proceso por las recomendaciones de aislamiento social imperantes. No pareciera que la pandemia empeore las condiciones del multilateralismo, sino que lo pone en evidencia y en ocasiones en un primer plano. La pregunta que se desprende es si frente a estos desafíos la región podrá navegar nuevamente por un multilateralismo y coordinación más asertivo. El panorama no es alentador en función de la desarticulación del regionalismo, particularmente de Unasur y de limitaciones en materia de liderazgos.

2- Suspensión de elecciones:

Los procesos electorales en la región y en el mundo se encuentran interrumpidos debido a la pandemia y en función del cuidado de la salud pública. Estas suspensiones, en conjugación con la vigencia del descontento social y las aspiraciones incumplidas expresadas en las protestas que estallaron en varios estados en 2019, podrían traer aparejado algún riesgo político. Así, la delicada situación del gobierno de Áñez en Bolivia frente a su falta de legitimidad de origen y a los crecientes cuestionamientos por su desempeño en la pandemia son datos a tener en cuenta. En Chile la postergación del plebiscito sobre la reforma de la constitución heredada de la dictadura, una agenda pública que no es atendida por la agenda gubernamental y las preocupaciones acerca de la gestión del ejecutivo nacional al respecto de la pandemia abren un escenario que puede tornarse incierto. Es necesario por tanto tener presentes las consecuencias de estas dilaciones en función de los riesgos en materia de gobernabilidad.

3- La necesidad de respuesta a las desigualdades:

Las desigualdades sociales y económicas han quedado más expuestas con la pandemia. Las noticias acerca de la región como epicentro de esta pandemia no auguran un buen pronóstico en esta materia. No es algo nuevo en América Latina y, de hecho, los índices sociales venían mostrando cierto deterioro. Los sectores más vulnerables en un sentido amplio están siendo los más afectados por esta crisis sobre la que prima la incertidumbre acerca de su alcance temporal y su profundidad. El Estado deviene en un actor clave para sostener a estos sectores a través de los programas de protección social como parte de las políticas sociales. Y una propuesta que, aunque no es nueva, emerge con fuerza —y es recomendada por la CEPAL— es la de avanzar hacia un ingreso ciudadano universal.

4- Crisis y agendas:

Las crisis suelen generar una revisión de las decisiones sobre qué y cómo decidir y esto habilita disputas por lograr que las agendas otorguen prioridad a asuntos que nos movilizan. En este escenario de pandemia desde diferentes lugares se hace mención a que la crisis puede abrir una “ventana de oportunidad” que habilite reformas que hasta ahora no parecían viables. La necesidad de incluir o jerarquizar temas que se habían subordinado como la salud, la educación, lo ambiental, la investigación científica, la seguridad alimentaria aparece como una opción. También se

impulsan iniciativas de mayor alcance que incluyen la necesidad de un nuevo pacto como el propuesto por Svampa y Viale (2020), Para poder incidir en una agenda de cambios América Latina necesitaría contar con una voz regional fuerte. Sin Brasil, esto podría ser más arduo. Mientras será necesario no olvidar que como “lo prueba la Historia (...) en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez” (Weber, 1995: 178).

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Busso, A. (2018). Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos. En Brun, D. y Florentín, C. (eds.) *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*. Paraguay: UNA
- CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. *Informe Especial COVID-19*. N°1. Santiago de Chile: CEPAL.
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. (ed.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Herrero, M.B. y Lombardi Bouza, S. (25 de marzo del 2020). Enfermedades emergentes y no tan emergentes: la obligación de reconstruir una integración regional en salud. *Página 12*. Recuperado de <https://bit.ly/2M8zONb>
- Hogwood, B. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coord.) (2008). *La nueva política en América Latina. Ruptura y Continuidades*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- PNUD (2013). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Informe sobre Desarrollo Humano.
- Riggirozzi, P. y Tussie D. (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer UNU/CRIS.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Clacso.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Revista Nueva Sociedad*. 275. Recuperado de <https://bit.ly/2Ae4qiA>
- Svampa, M. y Viale, E. (2020). Nuestro green new deal. *Revista Anfibia*. Recuperado de <http://revistaanfibia.com/ensayo/green-new-deal/>
- Unasur (2010). Plan quinquenal 2010-2015. Consejo Suramericano de Salud.
- Weber, M. (1995). La política como vocación. En Weber, M. *El político y el científico*. Barcelona: Ed. Altaza.

AMLO frente a la pandemia ¿una oportunidad perdida para el *soft power* mexicano?

Guadalupe Dithurbide¹⁰⁵

México tiene recursos para ampliar su *soft power*, como el peso que tiene en la cultura latinoamericana y el aporte que ha realizado a la misma, el reconocimiento externo a la figura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por parte de los progresismos latinoamericanos, y su característica de país puente que ocupa asientos en diferentes mesas de discusión. No obstante, la reticencia de AMLO de apropiarse de la expectativa externa sobre su figura como líder progresista regional y la respuesta tardía a la emergencia por la pandemia de COVID-19 ponen de manifiesto los límites de la relación entre agencia y estructura. Aquí nos proponemos demostrar que este escenario puede haber sido una oportunidad perdida para que México despliegue una política exterior que aumente su *soft power*.

Determinantes del *soft power* mexicano

México parece encontrarse en una situación paradójica que nos plantea los límites de la relación entre agencia y estructura. Ante la emergencia sanitaria de la pandemia por COVID-19 la diplomacia mexicana ha hecho una apuesta por el multilateralismo que podría aumentar el *soft power*, al mismo tiempo que su Presidente adoptó una actitud esquivada y una respuesta tardía que afectó su imagen y aprobación.

Para abordar la política exterior mexicana contemporánea, ensayaremos una suerte de inventario de recursos de poder con que cuenta el gobierno mexicano para ejercerla. Identificamos restricciones para aumentar sus recursos de poder duro, a la vez que aparecen oportunidades para incrementar sus recursos de *soft power*, o poder blando.

Joseph Nye Jr (2004) define a éste último como la habilidad para moldear las preferencias de otros, pero no sólo entendido como capacidad de persuasión o influencia sino como poder de atracción basado fundamentalmente en valores compartidos. *Soft power* y poder duro no son conceptos opuestos, empero son dos aspectos de la capacidad de alcanzar un objetivo propio por medio de la influencia del comportamiento de los otros (Nye, 2004: 7).

El poder blando cobra valor para un país como México que encuentra limitaciones internas y externas para aumentar su poder, como por ejemplo el impacto que el proteccionismo comercial de los Estados Unidos tuvo en la

¹⁰⁵ Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente de Política Internacional Latinoamericana, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI). Rosario, Argentina. Correo electrónico: gdithurbide@gmail.com

economía mexicana, la trágica crisis de seguridad interna por los altos niveles de violencia asociados al crimen organizado, las crisis humanitarias por la combinación de éxodos masivos desde Centroamérica con el endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados Unidos, entre otros.

Sin embargo, estos factores negativos no han socavado la importancia que tiene el acervo cultural mexicano fuera de sus límites geográficos, el reconocimiento dado a sus aportes a la identidad latinoamericana e incluso a sus valores políticos regionales.

Este recurso de *soft power* es conocido por la diplomacia mexicana, y desde la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (AMEXCID) la cooperación cultural es una de las áreas que guían su trabajo. Lo que aparece como novedad es un inexplorado potencial recurso de poder blando: la construcción discursiva desde afuera de México de un liderazgo progresista latinoamericano en la figura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) desde su llegada a la Presidencia mexicana a fines de 2018.

Desde el fin de la hegemonía neoliberal en América Latina en los años noventa, los procesos políticos mexicanos y sudamericanos parecen haber sufrido un desacople. Tanto por condicionantes domésticos como externos (su vecindad con los Estados Unidos es un dato insoslayable) la "marea rosa" llega a las costas mexicanas cuando está en franca retirada en el resto de Latinoamérica. Es por ello que la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018 representó para los partidos y movimientos progresistas latinoamericanos un estímulo y un dato optimista en el impulso a una posible nueva ola.

En Argentina, el entonces candidato a Presidente Alberto Fernández en reiteradas oportunidades había hecho pública su amistad con referentes de la izquierda latinoamericana e hizo de su pertenencia al Grupo de Puebla¹⁰⁶ un elemento central de su plataforma de campaña en materia de política exterior. El acercamiento a México, ahora gobernada por un partido progresista como Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), fue un factor de equilibrio y contrapeso para la difícil relación que se perfilaba con el Brasil de Bolsonaro. Por ello, durante la campaña Alberto Fernández recibió en sus oficinas al subsecretario para América Latina y el Caribe de la Cancillería de México, Maximiliano Reyes Zúñiga – quien también forma parte del Grupo de Puebla –, y dotó de peso simbólico al vínculo con México cuando lo eligió como destino de su primer viaje internacional como Presidente electo.

La expectativa de liderazgo de AMLO del progresismo latinoamericano y el capital que constituye la cultura mexicana son una oportunidad tangible de acrecentar el *soft power* mexicano. Podría esperarse que este liderazgo sea

¹⁰⁶ El Grupo de Puebla es un espacio de reflexión e intercambio político latinoamericano creado en julio de 2019. Está conformado por referentes del progresismo latinoamericano de diferentes partidos políticos, muchos de ellos han ocupado cargos en ejecutivos como Pepe Mujica, Lula da Silva, Ernesto Samper, Evo Morales, entre otros. Si bien AMLO no participa, en la primera declaración del grupo se celebró su triunfo electoral en México como un aliento a los liderazgos populares.

de bajo perfil, ya que la personalidad parsimoniosa de AMLO y su negativa a viajar al exterior dista mucho del reconocido carisma de una figura como Lula, y es evidente que su gobierno se encuentra condicionado por la situación doméstica mexicana. Sin embargo, creemos que el principal límite no será un factor externo, sino que se encuentra en una autolimitación del gobierno mexicano. Al comienzo de su gestión AMLO afirmó “vamos a hacer una política exterior no protagónica, no queremos ser candil de la calle y oscuridad de la casa. La mejor política exterior es la interior” (Presidencia de la República, 28/06/2019), postura que sostuvo en reiteradas oportunidades.

Esta afirmación del Presidente nos enfrenta a la naturaleza relacional del poder, ya que como sostiene Raymond Aron, el poder potencial es diferente del poder real. Si el Gobierno mexicano no pone en juego estos recursos de poder blando, no habrá tal capacidad de atracción porque no habrá quién se sienta atraído por él. Enrique Peña Nieto se había propuesto que durante su mandato México se convirtiera en un actor con responsabilidad global, en cambio Andrés Manuel López Obrador articuló su propuesta política en torno a la necesidad de impulsar una “cuarta transformación” que, luego de la independencia, la reforma y la revolución, lleve a cabo una regeneración nacional (de allí el nombre de su partido político) que implica un cambio moral y ético. Esto demandaría una profunda revisión hacia adentro de México, y por ello para el Presidente el escenario doméstico es la prioridad de su gestión.

La respuesta de AMLO a la pandemia

Ante la excepcionalidad de la pandemia, se ponen en juego los valores que subyacen en los proyectos políticos. En un muy breve lapso de tiempo, la pandemia de COVID-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020, alteró completamente las agendas de gobierno de todos los países del mundo. Esa es quizás su característica más distintiva, que ningún país del globo ha sido indiferente a ella y que la globalización de las comunicaciones hace que las respuestas ensayadas estén bajo constante escrutinio.

Como lo señalan otros artículos de esta publicación del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional, las respuestas iniciales no apelaron a la cooperación sino que fueron unilaterales, recordándonos a los internacionalistas que aquel concepto tan recurrente, la soberanía estatal, no estaba en decadencia sino sólo en espera.

El segundo rasgo distintivo que tiene la pandemia de COVID-19 como fenómeno global es que nos pone frente a un dilema moral (por el impacto económico que tienen las medidas requeridas para preservar la salud) que debe resolverse desde la política, como mencionábamos más arriba. El clivaje derecha/izquierda no parece adecuado como categoría para el intento de explicar las medidas adoptadas por los gobernantes en los diferentes niveles del Estado. De hecho, alteró totalmente el cálculo de pesos y contrapesos realizado por el Gobierno argentino para mantener estable el delicado equilibrio regional: al desencadenarse el brote en Occidente (en particular en España e Italia) Argentina rápidamente adoptó

medidas de aislamiento social preventivo obligatorio¹⁰⁷ y el Gobierno Federal de Brasil, por el contrario, adoptaba una postura negacionista de la emergencia sanitaria mientras los Gobiernos Estaduales reclamaban políticas restrictivas.

¿Qué haría México? Se esperaba de AMLO una respuesta centrada en la ética y la moral de la defensa del bien común, porque su proyecto político apunta en ese sentido. Sin embargo, la demora en la reacción del Gobierno Federal mexicano y las declaraciones públicas del Presidente apelando a mantener una sensación de normalidad en la población y contradiciendo las recomendaciones de la OMS, generaron dos efectos adversos. Por un lado, al igual que en Brasil, emergieron conflictos domésticos ya que los Gobiernos Estaduales adoptaron sus propias medidas restrictivas y reclamaron al Gobierno Federal que también lo haga y, por otro, socavaron la popularidad del Presidente. De acuerdo a Murillo y Quijano (01/03/2020) la aprobación presidencial desde la declaración de la pandemia ha descendido por debajo del 50% por primera vez desde su asunción, a la par que ascendía la de los gobernadores, entre ellos la de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México Claudia Sheinbaum, estrecha aliada política de AMLO.

El aporte mexicano para la construcción de un multilateralismo eficaz

La postura adoptada por el Gobierno mexicano para la gestión de la crisis fronteras adentro evidencia la disociación entre la política interna y la política externa que subyace en aquella citada frase de AMLO, tanto en plano discursivo como en el de las acciones concretas. A la vez, podría ser una señal sobre el margen de autonomía con que cuenta la diplomacia mexicana en el proceso de toma de decisión de la política exterior, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha adoptado una serie de iniciativas en los espacios multilaterales que se ajustan a las expectativas de liderazgo a las que nos referíamos anteriormente y que se amparan en los valores éticos y morales que sostienen el proyecto político gobernante.

En la XXXI la Reunión de Embajadores y Cónsules mexicanos que se realizó en enero del corriente año, el Canciller Ebrard manifestó el objetivo de la diplomacia mexicana de abonar a la construcción de un multilateralismo eficaz. Un hito en este objetivo será la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, tarea para la que la SRE viene trabajando en la conformación de coaliciones y la búsqueda de apoyos de países aliados.

Mencionaremos tres ejemplos de iniciativas mexicanas en ámbitos multilaterales como respuesta a la pandemia de COVID-19 que podrían contribuir a ampliar el *soft power* del país y que, además, son reflejo de la particularidad de México como país puente (González González, 2005). Esto es, mediador entre el América del Norte y Latinoamérica, entre los países desarrollados - con los que comparte espacios como la OCDE o el G-20 y

¹⁰⁷ El Presidente argentino Alberto Fernández afirmó que plantear una dicotomía o dilema entre la economía y la salud era falso, ya que la economía se puede recuperar pero la vida no.

firma Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea - y los países en desarrollo que constituyen la mayoría en su vecindario.

a- CELAC

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) es un espacio de concertación política con una fuerte impronta mexicana, ya que fue creada en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe de la Riviera Maya de 2010 por la propia iniciativa del Gobierno de México.

El fin del ciclo progresista y de voluntad política de los líderes de la región, impactó de lleno en los procesos de concertación política regionales y cuyo ejemplo más acabado fue el desfinanciamiento primero, y abandono después, de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) por parte de los países gobernados por partidos políticos que no se veían reflejados en el ideario de estas instituciones. La crisis del multilateralismo en el sistema internacional en su conjunto también se vivió en la región, y si la CELAC logró permanecer vigente probablemente sea por el reconocimiento externo que le brindan socios como China por medio del Foro CHINA-CELAC y la Unión Europea, aunque las Cumbres CELAC-UE se descontinuaron, sí tuvieron lugar reuniones de Ministros.

Cuando en octubre de 2019 México asumió la Presidencia Pro Témpore (PPT), se propuso el cumplimiento de un Plan de Trabajo que rompa la parálisis en la que se encontraba sumergida la CELAC. La emergencia de la pandemia de COVID-19 cambió las prioridades del Plan de Trabajo, orientándolas hacia tareas vinculadas a fortalecer iniciativas de cooperación internacional y el multilateralismo para atender al impacto de la pandemia en la región.

El 30 de enero de 2020, la PPT mexicana convocó al Primer Encuentro de Especialistas CELAC para el Monitoreo del Coronavirus. Allí se decidió establecer una red de especialistas regionales a fin de atender y desarrollar investigaciones para prevenir riesgos de contagios y combatir las enfermedades ya existentes en la región. La "Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes de la CELAC", se ideó un mecanismo de identificación, vigilancia y control de virus y bacterias, así como ser un frente común ante emergencias virales regionales o universales. Se espera, además, que en el largo plazo impulse la creación de un centro de investigación regional para desarrollo de vacunas y el estudio de los virus presentes en la región. A la fecha se han reunido de manera virtual en tres oportunidades, la última de ellas el 16 de Abril y cuenta con la cooperación técnica de la Oficina de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/Oficina regional de la OMS) en México.

En paralelo, a fines del mes de marzo el Canciller Ebrard convocó a una Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud para la Atención y el Seguimiento de la Pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe, que contó con la participación de cancilleres, ministros y representantes de salud de 30 países de la CELAC. Se tejió en torno a esta acción una alianza de organismos internacionales como la OPS, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados del Caribe Oriental, e incorporó también a la Comisión Nacional de Salud de China.

Finalmente, la PPT Mexicana solicitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) la elaboración de un informe sobre el impacto que la pandemia tendrá sobre la seguridad alimentaria en Latinoamérica. El mismo concluye que repercutirá en un incremento del hambre y la pobreza en los países de la CELAC. Esto se debe a que la región ha visto empeorar su seguridad alimentaria en los últimos años, y esta nueva crisis podrá impactar de forma especialmente severa a ciertos países y territorios.

b- G20

El 26 de marzo el Presidente mexicano participó de la Cumbre virtual de Líderes del G20. Allí AMLO manifestó su convicción que esta situación de crisis sanitaria debe ser afrontada de modo humanista y no especulativo o lucrativo, en especial dada la escasez de materiales y equipos médicos, medicamentos y equipamiento de protección personal para el personal de la salud que la propia OMS ha advertido será cada vez mayor.

AMLO hizo un llamado a afrontar esta situación con mayor cooperación internacional y solicitó que la ONU controle todo lo relacionado con el comercio de medicamentos y de equipos, para evitar el acaparamiento de aquellos que tienen más posibilidades económicas y garantizar a todos los pueblos y los países por igual el acceso a estos bienes. El mensaje final del mandatario fue que la fraternidad universal vencerá.

c- ONU

Retomando el espíritu de la propuesta presentada por el Presidente ante el G20, México impulsó la adopción de la Asamblea de Naciones Unidas de una Resolución sobre cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19 (Resolución 274). En la misma se exhorta a los Estados Miembros y a otros interesados pertinentes a que adopten medidas inmediatamente para evitar, dentro de sus respectivos marcos jurídicos, la especulación y la acumulación indebida que puedan obstaculizar el acceso a los medicamentos esenciales, las vacunas, el equipo de protección personal y el equipo médico inocuos, eficaces y asequibles.

La iniciativa mexicana ante la Asamblea General fue acompañada por 173 países, por lo que creemos es un dato alentador en el perfil de la diplomacia mexicana apostando por el multilateralismo y la cooperación internacional, ambos valores muy importantes para la construcción de *soft power*.

Reflexiones finales

La construcción de recursos de poder blando es una tarea a largo plazo, a veces silenciosa y que no llega a los titulares de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, como el ejemplo del valor del acervo cultural mexicano lo demuestra, una vez alcanzado ese poder de atracción anhelado como recurso intangible es una carta muy importante para la diplomacia.

En un escenario internacional cada vez más restrictivo para las acciones autonomistas y a pesar del mandato presidencial de desplegar una política exterior de bajo perfil, la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana parece haber encontrado en los foros multilaterales un espacio cómodo para desplegar acciones de política exterior con potencial de crecimiento y que

reflejan los valores éticos y morales de la gestión de gobierno entendida como proyecto político.

El problema es que el multilateralismo está en crisis, y la pandemia de COVID-19 sólo hizo evidente un proceso que tiene larga data. La narrativa del fraternalismo, construcción de bienes públicos globales y la búsqueda de soluciones concertadas sin dejar a nadie atrás cedió su lugar a las medidas unilaterales y – literalmente – al cerramiento de los países sobre sí mismos. En este escenario los aportes de la diplomacia mexicana son valiosos, pero parecen insuficientes para una respuesta multilateral eficaz y humanista a la pandemia.

Dado que no se puede ser candil en la calle y oscuridad en la casa, las iniciativas llevadas a cabo por la diplomacia mexicana frente a la pandemia de COVID-19 contrastan con el tratamiento de la crisis sanitaria al interior del país. Si a esta situación adicionamos la actitud esquiva del Presidente frente a la expectativa que el progresismo latinoamericano tenía en él como líder regional, podríamos estar ante una gran oportunidad para ampliar los recursos de *soft power* que ha sido desaprovechada.

Referencias bibliográficas

- Andrés Manuel López Obrador (26/02/2020). *Cumbre Mundial de Líderes del G20* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=rVghqd9UOMU>
- Andrés Manuel López Obrador (26/02/2020). *Informe sobre Cumbre Virtual de Líderes del G20. Conferencia presidente AMLO* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IZxpbRIEHHs>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2020) Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19 A/RED/74/274.
- Colacrai, M. (2001). Discusiones teóricas en torno al poder en las relaciones internacionales. ¿Ropaje nuevo o cambio de esencia? En Colacrai, M. (comp) *Relaciones Internacionales: Viejos Temas Nuevos Debates*. Rosario: CERIR.
- Guadarrama Pérez, E. y González Hernández, H. (29/04/2020). CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-crisis-del-covid-19/>
- Gobierno de México (07/01/2020) #MX En El Exterior XXXI Reunión con Embajadores y Cónsules #REC2020 [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=A023u9HRWEw>
- González González, G. (2005). México ante América Latina mirando de reojo a Estados Unidos. *Documento de Trabajo*, N° 132, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas., pp. 1-14; 22-27.

- Herrera Caballero, G. E. (03/10/2019). México, en búsqueda de la integración regional: PPT CELAC 2020. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/mexico-en-busqueda-de-la-integracion-regional-ppt-celac-2020/>
- Murillo, V. y Quijano, A. (01/05/2020). COVID-19: Political Impact in Latin America. Institute of Latin American Studies. Recuperado de <http://ilas.columbia.edu/covid-19-political-impact-in-latin-america/>
- Nye, Joseph Jr., (2004) Soft Power. The Means to success in world politics. *Public Affairs*.
- OCDE et al. (2019), Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición, *OECD Publishing*, Paris. Recuperado de <https://www.oecd.org/publications/perspectivas-economicas-de-america-latina-20725183.htm>
- Presidencia de la República (28/06/2019). Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, del 28 de junio de 2019. Versión estenográfica del mensaje del presidente de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-28-de-junio-de-2019-206898>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (27/03/2020). Se lleva a cabo Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud en materia de Covid-19 en América Latina y el Caribe. Comunicado N° 105. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/reunion-ministerial-virtual-sobre-asuntos-de-salud-en-materia-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (07/01/2020). XXXI Reunión de Embajadores y Cónsules en la sede de la Cancillería. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/republicadominicana/index.php/avisos/978-xxxi-reunion-de-embajadores-y-consules-en-la-sede-de-la-cancilleria>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (21/04/2020). 93% de los países de la ONU respaldaron resolución presentada por México para garantizar acceso mundial a medicamentos y equipo médico. Comunicado N° 129. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/93-de-los-paises-de-la-onu-respaldaron-la-resolucion-presentada-por-mexico-para-garantizar-acceso-mundial-a-medicamentos-y-equipo-medico>

El accionar de Argentina en el escenario del COVID-19: ¿Acción regional (des)concertada?

Juan Cruz Alegre¹⁰⁸; María Florencia Marina¹⁰⁹ y Agustina Vienna
Acosta¹¹⁰

Introducción

La tercera década del siglo XXI comenzó con lo que la Organización Mundial de la Salud no tardó en denominar en el mes de marzo como una “pandemia”. La llegada del COVID-19 al escenario internacional generó sin duda una gran crisis sanitaria, atravesando el planeta entero, haciendo que las cifras de personas contagiadas y muertas ascendiera día a día, poniendo en alerta a las clases políticas y sociedades civiles de todo el mundo. Si bien existieron países que se vieron mayormente perjudicados por el virus, la comunidad internacional en su conjunto se vio obligada a tomar medidas en pos de combatir el mismo.

Si revisamos desde los años '90 a la fecha, las pandemias que golpearon a la humanidad, podremos encontrar que el COVID-19, no es la primera de ellas; se encuentran también

el virus de inmunodeficiencia humano (VIH), los brotes del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) en China y Canadá, o la propagación de la influenza pandémica A (H1N1) entre México y Estados Unidos; fenómenos que no respetan las fronteras estatales o la noción de soberanía (Riggirozzi, 2020:1).

Ahora bien, pareciera ser que el distanciamiento social sugerido por los especialistas en salud, también fue replicado en un distanciamiento político a nivel internacional. Los Estados dejaron de lado el abordaje de la pandemia en los espacios multilaterales, tanto a nivel global como regional, para trabajar fronteras adentro y desarrollar en sus territorios los planes de acción que consideran mejor para combatir el COVID-19.

Aunque, debemos mencionar, existieron ciertas iniciativas. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se reunió en abril para tratar esta temática; y si bien existen antecedentes de su trabajo en materia de problemáticas de salud a nivel global, como es el caso del VIH o el Ébola,

¹⁰⁸ Estudiante avanzado de la Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: juancruzalegre@gmail.com

¹⁰⁹ Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: mflorenciamarina@hotmail.com

¹¹⁰ Estudiante avanzada de la Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Correo electrónico: aviennaacosta@gmail.com

parece ser que las rivalidades políticas actuales entre China y Estados Unidos, impiden que se logre llegar a un acuerdo entre las partes de cómo resolver la pandemia (Nichols, 2020).

La falta de una coordinación en políticas de salud, en protocolos sanitarios, en el uso de los recursos para la adquisición de insumos e incluso en la búsqueda de una cura, viene a poner en duda el accionar de los espacios multilaterales y coloca al Estado como el actor garante de una solución. Realizando un paralelismo con lo acontecido en la crisis financiera desatada en el 2008, la cual al igual que la pandemia, afectó al sistema en su conjunto, puede observarse que existieron mayores esfuerzos multilaterales para intentar dar una resolución al estallido financiero. En aquella ocasión, sobresalió la actuación del G-20, espacio donde los Estados buscaron una solución conjunta al problema, entendiendo que tanto las principales economías del mundo, como las emergentes, debían estar presentes en la mesa de negociación. Pero este no parece ser el caso con el COVID-19. ¿Será que los Estados son más proclives a cooperar en asuntos financieros que en salud? ¿Es porque la salud se encuentra en distinto orden de prioridad en cada país?

A nivel regional, también hay una carencia de coordinación de políticas en materia de salud, y un insuficiente abordaje de las mismas en los espacios preexistentes de diálogo que construyeron los Estados. Sumado a ello, el fin del auge de los regionalismos posliberales, como es el caso de UNASUR, en donde los temas de salud se presentaban en una agenda conjunta, y la llegada al poder de gobiernos con distintas orientaciones políticas en los países de la región, alejan aún más la posibilidad de un plan de acción conjunto.

En este escenario donde las fronteras parecen endurecerse para todos, menos para el COVID-19, que la humanidad se encuentra en manos de sus respectivos gobiernos y sus sistemas de salud, Argentina no está exenta de ello. Debido a esto, en el siguiente trabajo, se intentará analizar cómo actuó tanto a nivel interno, como en el plano regional, para luego identificar cuáles fueron los factores que influyeron en su trabajo en conjunto con los demás Estados, teniendo en cuenta las características del escenario descrito en los párrafos anteriores.

El COVID-19 y su impacto en la política argentina

En este complejo contexto, con el objetivo de poder identificar algunos lineamientos generales que hacen a la política exterior argentina, es necesario adentrarse en el espacio nacional para poder lograr un análisis más completo. Es temprano para realizar un debate crítico profundo ya que la pandemia sigue su curso en el país, la región y el mundo, pero a su vez queda de manifiesto que algunas reglas de juego se fueron y se van modificando permanentemente

El Estado aún ejerce un poder regulador indudable e indiscutible sobre las decisiones en materia de salud pública en sus propios límites territoriales. Pero por su alcance e implicancias como problema transfronterizo y global, la salud se convierte también en un elemento central de la política exterior (Riggirozzi, 2020: p. 1).

Por consecuente, la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 puso en jaque el juego político tal cual la conocíamos. Expuso aún más la irrelevancia de los espacios multilaterales para poder manejar un suceso como este, y por otro lado, las medidas de tipo nacionalista afloraron en la región y en el mundo. Es por ello que resulta interesante remarcar el trabajo argentino para luego observar su comportamiento en sus relaciones regionales.

El análisis del escenario nacional ha sido foco de debates internos que pusieron sobre la mesa algunos aspectos centrales del mismo. El dilema “Salud o Economía” y la orientación hacia la salud adoptada por el Gobierno, gozó en un inicio de un cierto consenso generalizado. Cabe destacar, sin embargo, que el presidente Alberto Fernández se ha mostrado en oposición a la idea de elegir, pero ha realizado ciertas declaraciones en sus conferencias donde deja ver su postura, poniendo en claro que la economía se puede recuperar pero las pérdidas de vidas humanas no.

Efectivamente, tras la propagación del virus, el gobierno priorizó la implementación de medidas de contención del mismo a través del Decreto 297/2020 que establece la obligatoriedad de acatar un Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Esto implicó que las actividades económicas se redujeran a la producción de bienes esenciales, al tiempo que se enfocó en fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud argentino.

Difícilmente se pueda imaginar esta estrategia nacional sin el contacto y apoyo de los distintos niveles subnacionales, tanto provinciales como municipales. Los gobernadores e intendentes son actores claves a la hora de poder llevar al territorio las diversas medidas adoptadas desde la Casa Rosada, por lo que es preciso identificar algunos aspectos que se fueron desarrollando a partir del Decreto que proclamó las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio.

En primer lugar, desde el inicio de esta crisis y a diferencia de lo sucedido en la mayoría de los Estados de la región, Argentina mostró cierta unidad política a la hora de llevar adelante estas medidas de carácter preventivas. El presidente se mantuvo en contacto estrecho con los representantes provinciales, municipales, de la sociedad civil, tanto oficialistas como opositores y ha escuchado sus críticas y opiniones para que las disposiciones se puedan adaptar de una manera más adecuada a cada territorio y sector. Asimismo, el gobierno nacional apoyó financieramente a las provincias y municipios para que estas puedan paliar las crisis económicas por las cuales están atravesadas y que se agravaría por la caída de la recaudación impositiva.

Las medidas de contención adoptadas que resultaban “exitosas” en términos sanitarios provocaban un efecto opuesto en la economía nacional, dejando ciertos resquebrajamientos a esta suerte de unidad política nacional. La situación inducida por la pandemia se vio agravada por las consecuencias negativas de las medidas de corte neoliberal aplicadas por la gestión presidencial anterior. A fin de mitigar el estancamiento económico, además de los fondos transferidos a las provincias y municipios ya mencionados, el Estado lanzó un paquete de medidas entre las que se encontraban subsidios y ayudas sociales, que si bien representaron un alivio parcial, no constituyeron una solución definitiva.

Esto dio a lugar a un escenario donde el apoyo demostrado en un principio a las políticas contra el coronavirus se fue diluyendo conforme la crisis y las dificultades económicas iban avanzando. Si bien la crisis en la economía es un problema que afecta al mundo entero, existen ciertas cuestiones e inquietudes propias de cada región o provincia, que hacen aún más difícil su tratamiento, ya sea por incapacidades de recursos, o por factores ajenos a las mismas.

Algunos ejemplos para mencionar son, las provincias patagónicas cuyas economías tienen gran dependencia a la explotación petrolera y la bajante del precio del crudo ha afectado de manera singular a esta región (Serrichio, 2020), o en el Noreste del país, en la región del impenetrable chaqueño, donde se puede ver la consolidación de una organización social denominada "guardia Wichí Washek" que está poniendo en jaque el rol de la policía provincial y nacional al controlar ingresos y egresos de la región para poder frenar el avance de los contagios en esa provincia ("Tensión con la guardia Wichí Washek," 2020). O también la realización de un "cacerolazo" en diversos puntos de las grandes ciudades argentinas con el objetivo de expresar el malestar frente a la concesión por parte del Poder Judicial de prisiones domiciliarias en el afán de evitar grandes focos de contagio en las cárceles.

Otra temática que pone de relieve la necesidad del gobierno argentino de articular consensos tanto a nivel interno como internacional es la negociación de la deuda externa, proceso que se está iniciando y que indefectiblemente va a tener consecuencias para la política nacional.

En términos generales, en el accionar del gobierno primó el consenso y la unidad de intereses con otros actores del territorio nacional, lo cual distó mucho con respecto a lo sucedido en la región, como se verá a continuación.

Argentina y el COVID-19 en una región fragmentada y convulsionada

La vuelta del peronismo al poder en Argentina en diciembre de 2019 significó un reacomodamiento de fuerzas en Latinoamérica. Al momento de inicio del mandato presidencial de Alberto Fernández, la región se encontraba gobernada en su mayoría por administraciones de orientación liberal-conservadora, con la excepción de México y Venezuela. La llegada y consolidación de este tipo de gobiernos, que implicó un fuerte retroceso del fenómeno de la "marea rosa", dejó su impronta en los procesos de concertación política e integración regionales de los cuales forma parte Argentina.

En efecto, durante los últimos años se atestiguaron diferentes cambios en la materia. Por un lado, se abandonaron los esfuerzos destinados a avanzar hacia un Mercosur productivo y social. En contraposición, su agenda pasó a estar dominada por cuestiones de índole comercial, al tiempo que se instaló en la misma el objetivo de la "flexibilización" del bloque (Sanahuja, 2019). Por el otro, uno de los organismos regionales que había nacido gracias al liderazgo brasileño en el marco del apogeo de los gobiernos progresistas, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), sufrió un fuerte declive cuando más de la mitad de sus países miembros –entre ellos, Argentina–,

decidieron retirarse de ella de forma definitiva¹¹¹ criticando su “exceso de ideologismo y burocracia” (Frenkel, 2019). En su lugar, la mayoría de estos Estados decidieron embarcarse en un nuevo proyecto, que vendría a sustituir al anterior, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)¹¹², el cual se presentó como una propuesta flexible, pragmática y pro-globalización. Finalmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que al igual que Unasur contaba con una agenda amplia y había sido conformado durante el “giro a la izquierda”, profundizó su proceso de parálisis relativa.

Ahora bien, además de la polarización política causada por la existencia de gobiernos de distinta orientación ideológica, y de las transformaciones acontecidas a nivel concertación e integración, el panorama general latinoamericano al momento de la expansión de la pandemia del COVID-19 se completaba con la presencia de fuertes conflictos internos en cada uno de los países de la región. Entre los cuales sobresalieron el auge del descontento social y de las movilizaciones populares, el aumento de la represión a las protestas, el marcado deterioro de las economías y el creciente choque de intereses al interior de algunas administraciones.

En este marco, al desatarse la pandemia, los Estados de la región ensayaron principalmente medidas unilaterales de contención del virus. Como se observó anteriormente, Argentina no permaneció ajena a esta tendencia. La prioridad otorgada a la implementación de políticas internas, dejó poco lugar a la coordinación entre los países latinoamericanos para el diseño de estrategias regionales. No obstante, a pesar de las diferencias políticas y de los divergentes enfoques que cada administración adoptó, el gobierno de Fernández colaboró con muchos de estos Estados a fin de gestionar la repatriación de ciudadanos a sus respectivos países de origen, al tiempo que participó de distintos canales regionales de diálogo que han permanecido activos.

En este sentido, cabe destacar que el mandatario argentino estuvo presente en una reunión virtual inédita que se realizó entre los presidentes de los países miembros de Mercosur y Prosur. Asimismo, Argentina por vía de teleconferencia participó de múltiples encuentros en el ámbito específico del Mercosur representada por funcionarios de diferente rango. Ahora bien, estas reuniones pusieron de manifiesto la falta de consenso y de voluntad política para la puesta en marcha de estrategias conjuntas de contención de la pandemia y de coordinación económica. Hasta el momento, en términos puntuales, Argentina y sus pares del Mercosur se han limitado a comprometerse a relevar y compartir entre sí información, estadísticas sobre la evolución del coronavirus y datos de vigilancia epidemiológica, y a eliminar obstáculos al tránsito de suministros y elementos esenciales (Riggirozzi, 2020).

Si bien se han tomado otras medidas concretas, como por ejemplo la asignación de un aporte financiero adicional al Proyecto del Mercosur “Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud”, destinado a fortalecer la respuesta sanitaria de los países miembros a la pandemia

¹¹¹ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay.

¹¹² Se trata de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, a los que luego se incorporó Uruguay.

(FOCEM, 2020), la región no ha ido más allá de la evaluación de cursos de trabajo conjunto. Aunque desde el punto de vista discursivo predominó una visión que destacaba la necesidad de una coordinación de medidas sanitarias, comerciales y económicas a nivel regional en el marco de la pandemia (Mercosur, 2020), esto no tuvo su correlato en la práctica.

El enfoque acerca de un accionar político “puertas adentro” está reforzado por la carencia de una valoración en común acerca de lo que entienden los diversos Estados de la región por “salud” humana y por la fuerte influencia que ejerce en los sistemas sanitarios latinoamericanos las concepciones de modelos de protección social y sistemas de salud eurocéntricos (Basile, 2020). Este último elemento se ve reflejado en el hecho de que en muchos de estos países se han adoptado esquemas sanitarios pensados originalmente para realidades muy distintas a las latinoamericanas, lo cual ha provocado entre otras cosas la mercantilización de la salud, incrementando la desigualdad en el acceso y afectando su calidad.

El proceso de contestación institucional y normativa al regionalismo posliberal protagonizado por los nuevos gobiernos de derecha de la región (Sanahuja, 2019), trajo consigo una agenda donde las cuestiones económicas fueron priorizadas por sobre las sociales. Una de las consecuencias de ello fue que los esfuerzos en pos de construir y coordinar la soberanía en salud, objetivo que se habían planteado bloques como el Mercosur y la Unasur durante la primera década del siglo XXI (Riggirozzi, 2020), se vieron fuertemente limitados. Con ello, a su vez, se ven reducidas las posibilidades de armonizar sus sistemas de salud y asumir una postura unificada en esta materia a nivel internacional.

Reflexiones finales

A lo largo del desarrollo de este trabajo, se pudo dar cuenta que aquel escenario de consenso logrado entre distintos actores a nivel interno en la Argentina para enfrentar la pandemia no pudo encontrar, hasta el momento, su correlato a la hora de trabajar con sus pares regionales. Asimismo, el presente análisis permitió reconocer cuáles fueron los elementos que obstaculizaron la cooperación regional y la implementación de medidas conjuntas de contención negociadas entre los Estados latinoamericanos. En efecto, los diversos y escasos contactos mantenidos entre el gobierno nacional y sus vecinos no se han traducido en el establecimiento de líneas de acción consensuadas que excedan los intercambios de datos y de experiencias nacionales de contención del virus.

Sin embargo, teniendo en cuenta que como plantea Harari (2020), “la Historia indica que la verdadera protección (frente a las pandemias) proviene de compartir información científica fiable y de la solidaridad mundial”, puede establecerse que los pequeños avances logrados por la región en materia de cooperación, si bien son insuficientes, podrían ser positivos. Siguiendo al autor, lo valioso del intercambio de información entre países radica en que permite fortalecer una respuesta científica definitiva a la propagación del virus. Además, en el caso de la región, este tipo de acercamientos podrían brindar el puntapié inicial para la generación de acciones más concretas para enfrentar tanto la crisis actual y como crisis futuras.

Se debe tener en cuenta que la región estaba envuelta en una crisis económica que data de antes del inicio de la pandemia. Las medidas de contención del virus están generando efectos devastadores en todas las economías del mundo, los cuales son aún más graves para países como los latinoamericanos, que dadas sus debilidades estructurales son más susceptibles a los cimbronazos externos. Este escenario hace aún más urgente la necesidad de poder concertar y cooperar para resolver los temas que afectan por igual a esta zona del mundo.

Ahora bien, los debates sobre cuáles son los métodos más efectivos para afrontar y vencer a esta crisis sanitaria, continúan su curso, aumentando así, el desafío por conciliar una solución. La incertidumbre provocada por la pandemia del COVID-19, como la disidencia a la hora de pensar la salud, genera una oportunidad para que los Estados de Latinoamérica intenten implementar una nueva gestión de la misma. La teoría crítica latinoamericana sanitaria provee interesantes aportes en este sentido, al proponer el diseño y aplicación de un modelo de organización, redes y gestión de salud construido a partir de la universalidad, integralidad e interdependencia, lo cual está más en sintonía con las necesidades de las complejas e inequitativas sociedades de Latinoamérica y el Caribe (Basile, 2020).

En este marco, también aparece robustecida la posibilidad de trabajar regionalmente a fin de lograr la soberanía sanitaria, tal como se realizó en el marco del Mercosur y la Unasur en la década pasada (Riggirozzi, 2020) y así pensar la opción de abrir el juego político en materia de salud a sectores de la sociedad civil, pensando no sólo en una articulación multinivel nacional sino también en la generación de canales regionales de diálogo para un abordaje en conjunto.

Es conveniente mantener el estado de alerta para ver la evolución de esta crisis pandémica. Ningún Estado se esperaba la magnitud que ha tomado la problemática, por lo tanto ninguno estaba preparado para afrontarla. Sin embargo, el análisis de los sucesos y el desenvolvimiento de los hechos puede servir para analizar y proponer cursos de acción distintos y más eficientes para enfrentar una crisis futura.

Referencias bibliográficas

- Basile, G. (2020). Repensar y descolonizar la teoría y políticas sobre sistemas de salud en Latinoamérica y Caribe. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, nº73.
- Cibeira, F. (30 de marzo de 2020). Alberto Fernández: "De la economía se vuelve, de las muertes no". *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/256235-alberto-fernandez-de-la-economia-se-vuelve-de-las-muertes-no>
- Dinatale, M. (8 de abril de 2020). El Gobierno empieza a girar \$120.000 millones a las provincias para enfrentar la pandemia del coronavirus. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2020/04/08/el-gobierno-empieza-a-girar-120000-millones-a-las-provincias-para-enfrentar-la-pandemia-del-coronavirus/>

- FOCEM. (2020). El Mercosur aprueba mayores recursos para proyecto FOCEM sobre biotecnologías aplicadas a la salud destinados a la lucha contra el COVID-19. Recuperado de: <https://bit.ly/2M8CDCN>
- Frenkel, A. (junio de 2019). Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. *Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>
- Harari, Y. (2020). En la batalla contra el coronavirus, nos falta el liderazgo mundial. *Fundación Embajada Abierta*. Recuperado de: <https://www.embajadaabierta.org/post/en-la-batalla-contra-el-coronavirus-nos-falta-liderazgo-mundial-por-yuval-noah-harari>
- MERCOSUR. (2020). Los presidentes de la región acuerdan medidas para combatir el COVID-19. Recuperado de: <https://www.mercosur.int/los-presidentes-de-la-region-acuerdan-medidas-para-combatir-el-covid-19/>
- Nichols, M. (2020). UN Security Council meets over coronavirus as it struggles to act. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-un/u-n-security-council-meets-over-coronavirus-as-it-struggles-to-act-idUSKCN21R3PB>
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*, nº12.
- Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En Mesa, M. (coord.) Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional, *Anuario Ceipaz 2018-2019*.
- Serrichio, S. (28 de marzo de 2020). Pandemia y cuarentena: cómo está impactando el coronavirus en distintas provincias y actividades del interior. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/2020/03/28/pandemia-y-cuarentena-como-esta-impactando-el-coronavirus-en-distintas-provincias-y-actividades-del-interior/>
- Soria Guadalupe, A. (16 de marzo de 2020). Coronavirus: Alberto Fernández participó de una videoconferencia de crisis con presidentes de la región. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-preparan-cumbre-presidentes-del-mercosur-videoconferencia-nid2343912>
- Tensión con la guardia Wichí "Washek": amenazaron e intimidaron a la policía de El Sauzalito. (Abril/2020). *Diario Norte*. Recuperado de: <https://www.diarionorte.com/article/191236/tension-con-la-guardia-wichi-washek-amenazaron-e-intimidaron-a-la-policia-de-el-sauzalito>

BIONOTAS DE AUTORES

Anabella Busso

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Diploma de Posgrado en Ciencias Sociales de FLACSO y Magíster en Ciencias Sociales de la misma institución. Investigadora Independiente de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigadora Categoría I del sistema de Docentes-Investigadores. Profesora Titular en las cátedras de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Docente de posgrado en la UNR, Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Córdoba; Universidad Católica de Santa Fe y Universidad de La República, Uruguay. Directora del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario). Directora del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

Gustavo Marini

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Diploma de Posgrado en Ciencias Sociales de FLACSO. Investigador categoría III del sistema de Docentes-Investigadores. Profesor Titular de Economía Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinador del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales. Fue Director de la Escuela de Relaciones Internacionales durante dos períodos. Miembro del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario). Actualmente se desempeña como Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Co-Director del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

Carla Oliva

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR - UNR). Docente en la cátedra de Política Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario) y de la Red China América Latina de la UNAM. Ex becaria de CONICET. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre China y Argentina. Investigadora del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

Rubén Paredes Rodríguez

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional y Doctor en Relaciones Internacionales por la UNR. Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR y coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO) de la

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Adjunto de Economía Internacional y Profesor a cargo del Seminario Religión, Política y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente y Norte de África en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del CERIR (Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario) y del Grupo de Investigación de América Latina- Medio Oriente. Investigador del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

María Eva Pignatta

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesora adjunta de Política Internacional Latinoamericana en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Co-directora del Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

José Fernández Alonso

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Máster en Agente Financiero y Negocio Bancario por la Universidad de Alcalá de Henares (UAH). Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de Economía Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Co-coordinador del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales. Investigador del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Emilse Calderón

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de Política Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ex becaria CONICET, Fulbright y National Defense University. Coordinadora del Grupo de Estudio de Defensa y Seguridad en Sudamérica. Investigadora del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Julieta Zelicovich

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la cátedra Economía Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Negociaciones Comerciales Internacionales. Investigadora del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Esteban Actis

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Ex Becario Doctoral y Posdoctoral del CONICET, ex Becario Fulbright. Investigador del sistema de Docentes-Investigadores. Miembro del Centro de Estudios Comparados (CEC). Investigador del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Ornela Fabani

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR - UNR). Ex Becaria Doctoral y Posdoctoral del CONICET. Docente de la cátedra Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de La Plata. Investigadora del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Guadalupe Dithurbide

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de Política Internacional Latinoamericana de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Departamento de América del Norte del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Rocío Novello

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente de las cátedras Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Integrante Docente del Grupo de Estudio sobre Rusia de Rosario (GERR). Investigadora del Centro de investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Marina Zalazar

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente cursando la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, del CERIR-UNR. Profesora adscripta en las cátedras de Geografía del Turismo en la Lic. en Turismo y de Política Internacional en la Lic. en Relaciones Internacionales, ambas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Grupo de Estudios sobre China y Argentina (GEChina) y del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA). Investigadora del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

María Victoria Álvarez

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR Argentina y Universidad K. U. Leuven, Bélgica), y un posgrado en Derecho de la Unión Europea y Estudios Económicos Europeos (París I Panteón - Sorbona, Francia). Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Docente de posgrado de la UNR. Miembro del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Coordinadora del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE) y del Grupo de Estudio sobre Rusia de Rosario (GERR), radicados en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR. Actualmente Directora de un proyecto Jean Monnet en el marco del programa Erasmus+ de la Unión Europea.

Nicolás Alesso

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santa Fe. Maestrando en Relaciones Internacionales en la misma institución. Profesor de Inglés. Adscripto en la cátedra Política Internacional en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata. Investigador del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

María Florencia Marina

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ayudante alumna en las cátedras Política Internacional Latinoamericana e Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) de la UNR. Asistente de Investigación del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

María Inés Maraví Gullo

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ayudante alumna en la materia Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Ex Becaria CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). Asistente de Investigación del Centro de Investigaciones de Política y Economía Internacional (CIPEI).

Agustina Vienna Acosta

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ayudante alumna en la materia Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Programa de Estudios América Latina y África (PEALA), dentro del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR). Asistente de

Investigación Centro de investigación en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Juan Cruz Alegre

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ayudante alumno de las materias Inglés III y Política Internacional de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Asistente de Investigación Centro de investigación en Política y Economía Internacional (CIPEI).

Camila Romero

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudio de Negociaciones Comerciales Internacionales (GENCI) del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR); y del Observatorio de Economía Internacional, perteneciente a la cátedra de Economía Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Verónica Deutsch

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales y docente adscripta en el Seminario 'Religión, política y economía en las relaciones internacionales del Medio Oriente y Norte de África', ambas de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR) y del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO)-Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Luca Pace

Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente adscripto del Seminario "Política, Religión y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente" de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR) y del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO) Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Agustín Dip

Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente adscripto del Seminario "Política, Religión y Economía en las Relaciones Internacionales del Medio Oriente" de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI-UNR) y del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO) Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.



Luisina Ibañez

Licenciada en Relaciones Internacionales de Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estudiante del ciclo superior de Ciencia Política en la UNR. Miembro del Grupo de Estudio de Finanzas Internacionales (GEFI), del Grupo de Estudio de la Unión Europea (GEUE) y del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA).

Irene Sacco

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Integrante del Grupo de Estudios sobre Finanzas Internacionales y del Observatorio de Economía Internacional (UNR).

María Sol Ybañez

Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudio sobre China y Argentina (GECHINA) y del Grupo de Estudio sobre Seguridad y Defensa en Sudamérica.

Florencia Gianina Bonanno

Estudiante de la carrera Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudio sobre China y Argentina (GECHINA) y del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA).



MIEMBROS DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICA Y ECONOMÍA INTERNACIONAL

Directora

Mg. Anabella Busso

Co-director

Lic. Gustavo Marini

Investigadores

Mg. Carla Oliva

Dr. Rubén Paredes Rodríguez

Dra. María Eva Pignatta

Dr. José Fernández Alonso

Dra. Emilse Calderón

Dra. Julieta Zelicovich

Dr. Esteban Actis

Dra. Ornela Fabani

Dr. Roberto Falcón

Lic. Guadalupe Dithurbide

Lic. Maximiliano Barreto

Lic. Rocío Novello

Lic. Marina Zalazar

Asistentes de investigación

Lic. Nicolás Alesso

María Florencia Marina

María Inés Maraví Gullo

Agustina Vienna Acosta

Juan Cruz Alegre

RELACIONES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Documento de Trabajo

Coordinado por Anabella Busso



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



 @cipei_unr

 @cipei_unr

 Centro de Investigaciones en
Política y Economía Internacional

 cipei@fcpolit.unr.edu.ar

ISBN 978-987-86-4797-5

